



UNIVERSITETET I AGDER

Bruk av konsulentar i kommunale helse og omsorgstenester, er det styrt av behov eller mote?

Kari Gro Espeland

Rettleiar

Nicole E. Silva og Linda Hye

Masteroppgåva er gjennomført som ledd i utdanninga ved Universitetet i Agder og er godkjent som del av denne utdanninga. Denne godkjenninga inneberer ikkje at universitetet står inne for dei metodar som er nytta og dei konklusjonar som er gjort.

Universitetet i Agder, 2016
Fakultet for samfunnsvitenskap
Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Forord

Denne masteroppgåva er den avsluttande delen av deltidsstudiet Master i ledelse ved Universitet i Agder med helseledelse som spesialisering.

Det har vore eit interessant og nyttig studium. Ikkje minst har spørsmålet om kva som påverkar og formar endring innan offentleg sektor vore eit interessant team, og gjeve inspirasjon til masteroppgåva.

Takk til informantane mine som ville dele tid og erfaringar med meg og som gav meg nyttig innsikt.

Stor takk til Nicole E. Silva og Linda Hye for veiledning og gode råd. Spesiell takk til Nicole som har vore tilgjengeleg når eg har hatt behov for det!

Tusen takk også til mannen min for oppmuntring og interessante diskusjonar og til dottar vår for hjelp til transkriberinga!

Kari Gro Espeland

Samandrag

I denne masteroppgåva har eg tatt for meg spørsmålet om bruk av konsulentar i kommunale helse og omsorgstenester er styrt av behov eller mote.

For å belyse problemstillinga har eg tatt utgangspunkt fylgjande tre toretiske perspektiv:

- Det instrumentelle perspektivet
- Det nyinstitusjonelle perspektivet
- Myteperspektivet

Eg har valt kvalitativ metode for innsamlinga av data og hadde til saman ni informantar fordelt på tre kommunar. Som utgangspunkt for intervjuguide hadde eg fylgjande fem hypotesar:

- Kommunane har stor tillit til konsulentbransjen
- Kommunane er lite kritiske i si rolle som bestillerar
- Kommunane nyttar i liten grad eigen translasjonskompetanse
- Konsulentbransjen tek i liten grad omsyn til lokale rammevilkår
- Konsulentbransjen påverkar organisasjonsendring innan kommunale helse- og omsorgstenester

Dette gav eit samansett og innhaldsrikt materiale som peikar på ulike årsakssamanhengar for bruk av konsulent, både behov og mote.

Behov som årsak til bruk av konsulent var tydlegast der årsaka var relatert til klart definerte utfordringar som til dømes kommunen sin økonomiske situasjon eller mangel på kompetanse knytt til definerte oppgåver. Medan moteperspektivet kom tydlegast fram der det var informantane opplevde at bruka av konsulent gav legitimitet i forhold til val av løysingar og gjennomføring av desse.

Fleire av informantane meinte at kommunane kunne løyst oppgåvene sjølve, utan bruk av konsulent, dersom dei hadde fått tilført ressursar, primært i form av tid, men også i form av kompetanseheving til eigne tilsette. Er dette eit rett bilde av verkelegheita?

Sett ut i frå eit forvaltningsperspektiv, er det viktig at forskingsfeltet tek tak i dette spørsmålet og bidreg med kunnskap slik at det offentleg sektor kan forvalte ressursane til det beste for innbyggjarane.

Innholdsfortegnelse

Innleiing	8
1. Bakgrunn for tema.....	10
1.1. Bruk av konsulentar i offentlig sektor	10
1.2. Framvekst av NPM og utvikling i konsulentbruk	12
1.3. Reguleringar og prosessar relatert til anskaffingar	14
1.4. Kort omtale av tre konsulentfirma	16
1.5. Konsulentbruk i tre valte case	19
2. Teoretiske perspektiv	24
2.1. Det instrumentelle perspektivet	24
2.2. Det nyinstitusjonelle perspektivet	28
2.3. Myteperspektivet	31
3. Metode.....	35
3.1. Val av metode	35
3.2. Val av case og respondentar	36
3.3. Innsamling av data.....	37
3.4. Metode for analyse	39
3.5. Validitet og reliabilitet.....	41
4. Analyse og drøfting	44
4.1. Årsak til bruk av konsulent.....	44
4.1.1. Økonomiske årsaker	45
4.1.2. Behov for ekstern støtte/ dra-hjelp	46
4.1.3. Bruk av konsulent versus bruk av egne ressursar	48
4.1.4. Mangel på tid og ressursar	50
4.1.5. Tillit, involvering og dialog	51
4.2. Analyse og drøfting ut i frå myteperspektivet og eit nyinstitusjonelt perspektiv.....	53
4.2.1. Tilpassing til lokale tilhøve	53
4.2.2. Dialog mellom konsulent og kommune	54
4.2.3. Bruk av benchmarking i kommunane	56
4.2.4. Bruk av nettverk	58
4.2.5. Opplevd nytteverdi av konsulenten sine råd	59

4.2.6.	Legitimitet i omgivelsane	60
4.2.7.	Konsulentens rolle overfor kommunen	62
4.3.	Oppsummering av analyse og drøfting.....	64
5.	Konklusjon og vegen vidare.....	66
5.1.	Hovudfunn	66
5.2.	Implikasjonar av funn	66
5.2.1.	Praktiske implikasjonar	67
5.2.2.	Teoretiske implikasjonar	67
5.	Litteraturliste	69
6.	Vedlegg	72
	Vedlegg nr 1 Informasjonsskriv/ brev til informantane	72
	Vedlegg nr 2 Intervjuguide.....	73

Innleiing

Dei kommunale helsetenestene har gjennom dei siste ti-åra vore gjenstand for store endringar, både kommunehelsereforma på slutten av 1980-talet og samhandlingsreforma i nyare tid er døme på dette. Korleis reformer og endringar har blitt tatt i mot og handtert har variert, men i dei seinare åra har konsulentbransjen i stadig aukande grad blitt ein aktør i utviklinga av dei kommunale helse og omsorgstenestene. I kor stor grad konsulentbransjen er med på å styre utviklinga ved å påverke retningsval og løysingar både i forhold til politiske føringar og i forhold til økonomi, er eit interessant spørsmål. Eg har likevel valt å la dette spørsmålet ligge, og heller fokusere på *Bruk av konsulentar i kommunale helse og omsorgstenester, er det styrt av behov eller mote?* I det ljuset ynskjer eg fyrst og fremst å fokusere på kommunen si rolle både som bestillar og oversetjar.

Ei målsetjing for val av problemstilling, har vore å medverke til at kommunane skal få ein auka bevissthet når det gjeld bruk av konsulent, ikkje minst gjeld dette kommunen si eiga rolle, og korleis kommunen sjølv kan medverke til hensiktsmessig bruk av konsulentar innan helse –og omsorg. Positiv respons både frå kollegaer og informantar når problemstillinga har blitt presentert, har vore med på å stadfeste aktualiteten i temaet. Eg var open for at studiet ikkje vil resultere i eit klart svar, men kanskje etterlate seg nye spørsmål for vidare forskning for dei som måtte finne det interessant.

Eiga erfaring tilseier at det er ein viss skepsis, som kjem til uttrykk mellom anna gjennom uttaler som «Denne rapporten er vel berre ein blåkopi frå ein anna kommune?», samstundes som fleire og fleire kommunar nyttar konsulentar for å ta viktige retningsval. Denne tosidigheita kjem til ein viss grad til uttrykk gjennom dei hypotesane som er utvikla i oppgåva.

Personleg erfaring både i eigen kommune, og samtale med andre om dette temaet, har også vore med å pirra nysgjerrigheita. Kva er det som driv kommunane til å la konsulentbransjen vera med å styre i viktige avgjerder, enten det er val av innsparingsområde, omorganisering eller andre viktige spørsmål, er det behov eller er det mote?

Eg har valt å disponere oppgåva ved fyrst å ha eit kapittel om bakgrunn for val av tema, deretter ein teoridel, der eg tek for meg organisasjonsteori med fokus på instrumentell teori,

nyinstitusjonalisering og til slutt myteperspektivet. Deretter følger eit avsnitt som handlar om val av metode for datainnsamling, før eg analyserer funn og drøftar desse opp i mot valt teori. I siste del av oppgåva vil eg konkludere og seier noko om implikasjonar av dei funn som er gjort.

1. Bakgrunn for tema

Eg vil i dette kapittelet belyse val av tema og problemstilling ut i frå funn av faktiske tilhøve når det gjeld bruk av konsulentar i offentleg sektor. Ut i frå søk på nettet og i relevant litteratur elles vil eg sjå på kva for tilhøve som har medverka til auka bruk av konsulent i offentleg sektor. Vidare vil eg ta for meg tre tilfeldig valte konsulentfirma for å belyse bilde i dag, før eg avslutningsvis i dette kapittelet beskrive status i dei kommunane eg har valt som grunnlag for min empiri.

Eg har valt å legge Riksrevisjonen sin definisjon av konsulent til grunn når eg skal belyse bakgrunnen for tema, definisjonen er henta frå Rapport om Konsulentkjøp og –bruk i statlige virksomheter frå Stiftelsen for samfunns- og næringslivsforskning, snf.no

«En konsulent er en ekstern person med spesialkompetanse som for en avgrenset periode engasjeres av en virksomhet for å utføre en definert oppgåve» .

Eg vil på den måten avgrense oppgåva til ikkje å omfatte outsourcing eller kjøp av private tenester generelt.

I dette kapitelet har eg har valt ei brei tilnærming til offentleg sektor ved å søke etter bakgrunnsstoff som gjeld offentleg sektor generelt, ikkje bare kommunal sektor. Det har synt seg å vera meir aktuelt materiell tilgjengeleg ved å ikkje avgrense søket til å gjelde bare kommunal sektor, samstundes som det er relevant å ha ei tilnærming som også omfattar staten, sidan stat og kommune befinn seg i same organisasjonsfeltet (organisasjonsfeltet er nærare definert/ omtalt under punk 2.2.).

1.1. Bruk av konsulentar i offentleg sektor

Kor utstrakt er bruk av konsulentar i offentleg sektor og kva for årsaker ligg til grunn for denne bruken? Som bakgrunnsstoff for det vidare arbeidet vil eg belyse dette, primært gjennom søk på nettet i aktuelle artiklar og i statistikk, for å kunne skape eit inntrykk av korleis både offentleg sektor og konsulentbransjen vurderer behov og trendar. Deretter vil eg sjå på kva for offentlege reguleringar som er med på å styre konsulentbruken.

Baldersheim (1993) skriv at korleis kommunane tilpassar seg endringar må sjåast i forhold til dei alternativa kommunen står overfor, og dei alternativa som blir marknadsført.

Konsulentbransjen driv aktiv marknadsføring overfor offentleg sektor og kan også vera leverandør av dei alternativa som blir valt (eit konsulentoppdrag genererer nytt konsulentoppdrag).

Abella, NHO si foreining for kunnskaps –og teknologibedrifter, har publisert ein rapport med tittelen *Konsulentbransjen – en føresetnad for et kunnskapsbasert Norge* (2012). Denne rapporten seier mellom anna at det er to grunnar til kjøp av konsulenttenester, det er kunden sitt behov for spesialkompetanse og kunden sitt behov for bemanning. På bakgrunn av informasjon frå konsulentbransjen, vert det konkludert med at 39 % av konsulentbruken er relatert til behov for spesialkompetanse, medan 37 % er relatert til kapasitet/ bemanning. Her er det ikkje skild på privat og offentleg sektor, men 25 % av dei som var med i undersøkinga hadde hovudvekta av oppdrag retta mot offentleg sektor. I rapporten vert det hevda at bruk av konsulenttenester i offentleg sektor er for låg i forhold til det som er optimalt. Dette vert grunngjeve med auka behov for kompetanseoverføring og ekspertise som fylgje av auka forventningar og krav frå innbyggjarane, samt auka kompleksitet og dei mogelegheitane som er i marknaden og i ny teknologi. I rapporten vert det hevda at «det er en utbredt oppfatning» at det vert nytta konsulent for å legitimere avgjerder som vert tatt av leiinga, men undersøkinga som rapporten byggjer på tilseier at denne årsaka berre utgjer 4 %.

Følgjande sitat er henta frå den digitale dagsavisa Dagens Perspektiv utgitt av Medier og Leiing (2010):

«Strategi og ledelseskonsulentene spiser seg stadig dypere inn i stat, kommuner og offentlige virksomheter. Hyppige reformer, krevende omstillinger og innføring av stadig nyere teknologi har gjort det offentlige til et attraktivt konsulentmarked. Flere av de store konsultentselskapene i Norge har nå 25 og 60 prosent av omsetningen fra sin rådgivingsdel i offentlig sektor»

I den same artikkelen står det referer til leiarar i større konsulentfirma som framhevar offentleg sektor som interessante både fordi offentleg sektor er stabil og lite konjunkturavhengig, men også fordi konsulentbransjen ser ein stor marknad på grunn av mangel på kompetanse og kapasitet i offentleg sektor.

Ein representant for fagbevegelsen, som også blir intervjuet i artikkelen på nettavisa Dagens Perspektiv, forklarar auka konsulentbruk som effekten av New Public Management (NPM) og auka privatisering i offentleg sektor og ikkje som eit uttrykk for mangel på kunnskap.

1.2. Framvekst av NPM og utvikling i konsulentbruk

NPM har vore aktuelt tankegodt i kommunane sidan 1980-talet. NPM sitt syn på organisasjonsutvikling og leiing har sitt utspring i privat sektor. Sentralt i NPM står tru på profesjonalisering og effektiv leiing gjennom brukarstyring og indirekte kontroll/ delegering av ansvar og mynde gjennom privatisering og konkurranseutsetjing. Benchmarking, som enkelt kan oversetjast med samanlikning ut i frå gitte kriterier eller standardverdiar, særleg vert nytta i samanheng med forbetningsarbeid, er også eit sentralt elementet i NPM. Og kanskje nettopp bruk av benchmarking og den status benchmarking har fått, er med på å auke bruken av konsulenttenester i offentleg sektor.

Framveksten av NPM i offentleg sektor byggjer opp under tilliten og legitimiteten til benchmarking som metode for å definere område for organisasjonsutvikling. Konsulentbransjen nyttar i stor grad benchmarking i sine analyser og som grunnlag for konklusjonar overfor kommunane. NPM er med på å skape tillit og legitimitet til konsulentbransjen, og kommunane er aktivt brukarar av konsulentar som ei fylgje av den posisjonen NPM har fått i norske kommunar, i tillegg til dette krev benchmarking kompetanse som kommunane ofte søker hjå konsulentbransjen.

Rørvik (1991) skriv at det er grunn til å hevde at organisasjonsutviklingsfirma er eit 80-tals fenomen, i ettertid må ein kunne sei at det var då oppblomstringa av organisasjonsutviklingsfirma starta. Rørvik (1991) forklarar denne oppblomstringa med endring i synet på organisasjonar, frå ei snever klassisk-økonomisk forståing til ei holistisk tilnærming, der organisasjonen vert sett på som ein heilskap, samansett av komplekse system. Denne holistiske tilnærminga skapte grunnlag for ulike tilnærmingar for å utvikle organisasjonen og betre organisasjonen sine resultat. Dette ser vi mellom anna ved at konsulentbransjen byrja å omtale sine tenester som «total-konsept». Omgrepet «komplekse organisasjonar» vart adoptert frå forskingsmiljøet, og tatt i bruk av næringslivet.

Konsulentbransjen nytta høvet til å svare dei komplekse organisasjonane med å tilby tenester i form av total-konsept.

Samstundes voks omgrepet «bedriftskultur» fram, som eit symbol på den reorienteringa som gjekk føre seg ved inngangen til 1980-talet. Bedriftskultur og uformelle normer vart lagt til grunn som ein medverkande årsak til organisasjonen sitt resultat. Spørsmålet om korleis ein kunne byggje gode bedriftskulturar vart sett på dagsorden og opna opp for konsulentar med kunnskap utover den tradisjonelle instrumentelle tenkinga som hadde vore dominerande.

I tillegg var økonomiske nedgangstider i Vest-Europa og Japan på 70-talet med å etterspørje meir kunnskap, og på den måten skape grunnlag for konsulenten som formidlar av kunnskap, også her i landet.

Rørvik (1991) legg fylgjande tre faktorar til grunn for at offentleg sektor nyttar private konsulenttenester

- Krisehypotesa
- Kompetanshypotesa
- Nettverkhypotesa

Desse tre hypotesane illustrerer eit behov for å nytte ein ekstern uavhengig person til å løyse ein vanskeleg situasjon, uttrykker ei erkjenning av mangel på kunnskap eller det er eit resultat av bruk av personleg erfaring og nettverk.

På Statens Vegvesen si nettside vegnett.no finn vi overskrifta *Ein hyllest til konsulenten, ei helsing til konsulenten frå vegdirektøren*. Konsulenten som spelar ei viktig rolle når Statens Vegvesen sin eigen kompetanse ikkje strekk til eller tidspresset blir for stort. Dette er eit døme på at det offentleg har gjort seg avhengig av konsulentbransjen og brukar fleire milliardar årleg på konsulenttenester.

Klassekampen (2013) hadde ein artikkel om bruk av konsulentar ved Oslo universitetssykehus, som førte til at det vart stilt spørsmål til helseminister Bent Høie, som han gav skriftelg svar på datert 18.12.13. Høie forsvarar der konsulentbruken på grunn av behov for spisskompetanse og manglande kapasitet, men presiserer også fylgjande:

«Eksterne konsulenter bør fortrinnsvis brukes på områder der det er behov for kompetanse eller kapasitet utover det som er tilgjengelig i egen organisasjon og for en tidsbegrenset periode, og at engasjement av eksterne konsulenter i hvert enkelt tilfelle bør vurderes opp mot å rekruttere aktuell kompetanse til organisasjonen.»

I dette tilfelle hadde Oslo universitetssykehus bruka 563, 5 millionar på konsulenthjelp.

Kommunane sin interesseorganisasjon (KS) har sidan 1998 hatt eit eige konsulentselskap, som årleg har oppdrag for mellom 100 og 150 kommunar og fylkeskommunar .

I Fafo-rapport 2010-10 om *Konsulentbruk og midlertidige ansettelser i staten*, vert raske endringar trekt fram som ein viktig årsak til konsulentbruk, då særleg relatert til omfattande reformer som til dømes NAV-reforma. Dette kan ha samanheng med kompetansebehov, men også det faktum at kostnader i ei innføringsfase ofte er av forbigåande karakter, og at kommunen ved å nytte konsulentar unngår å auke talet på faste tilsette.

Stein Erik Kirkebøen skriv i ein artikkel på nettsida Osloby (2016) at byrådet i Oslo fekk forklart den høge konsulentbruken med at kommunen har små fagmiljø. Sjølv om det går fram av artikkelen at det her i hovudsak er snakk om kultur, plan og byutvikling, seier det også noko om grunnleggjande tillit til konsulentbransjen sin kompetanse, og ei vurdering av at kommunen ikkje har kunnskap nok blant eige tilsette.

1.3. Reguleringar og prosessar relatert til anskaffingar

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har svara på eit omfattande bruk av konsulenttenester i offentleg sektor ved å utarbeide eigne kvalifikasjonskrav og tildelingskriterie for konsulenttenester, dette har resultert i malar for standardkontrakter. SSA-O 2015 er eit døme på dette, ein avtalemal om utrednings og utviklingsoppdrag frå konsulent. Her går det fram at minimum fylgjande forhold bør vera regulert i ei kontrakt om varar og tenester:

- beskrivelse av ytinga
- pris
- betaling

- varighet
- levering
- misleghald
- oppseiing

Lov om offentleg anskaffingar set rammer, slik at konsulentbransjen må tilpasse sine leveransar etter gjeldande lov. Jamfør formålsparagrafen i Lov om offentleg anskaffingar skal regelverket medverke til auka verdiskaping i samfunnet ved å sikre mest mogeleg effektiv ressursbruk ved offentlege anskaffingar basert på forretningsmessighet og likebehandling. Regelverket skal også medverke til at det offentlege opptrer med stor integritet, slik at almenheten har tillit til at offentlege anskaffinga skjer på en samfunnstenleg måte.

I NHO sin rapport om konsulentbruk (2012) vert det opplyst om at 44 % av konsulentselskapa opplever at prosessar relatert til offentlege anbodsrundar var eit hinder for vekst i 2011. Dette vert grunngjeve med utfordringar relatert til førebuingar og kommunikasjon, meir enn lov –og regelverk. God kommunikasjon mellom bestillar og utførar er viktig for at leverandøren skal forstå problemet som skal løysast, og for at bestillar skal kunne sjå ulike forslag til løysing. At ein relativt høge prosenten (56 %), ikkje ser lov om offentlege anskaffingar til hinder for vekst, vert i rapporten vurdert til å vera ein konsekvens av at mange konsulentfirma ikkje deltek i offentlege anbodsprosessar, og derfor heller ikkje opplever det som eit problem.

I fleire kommunar har forvaltningsrevisjonen hatt fokus på konsulentbruk, som eit døme på dette har eg sett nærare på Innlandet Revisjon AS (2004) som har gjennomført forvaltningsrevisjon i Gausdal kommune. Aktuelle område som revisjonen såg nærare på var behovsvurdering, innhenting av anbod (jamfør lov om offentleg anskaffing), styring og oppfølging av konsulentoppdrag og evaluering (jamfør retningslinjer utarbeid av Difi). På spørsmål om alternativ til konsulentbruk var vurdert og kvifor det blei nytta konsulent, går det fram av rapporten at årsakene til at det var nytta konsulent var behov for spisskompetanse og mangel på ressursar i organisasjonen. Det går også fram av rapporten at spørsmålet ikkje alltid hadde blitt vurdert.

Riksrevisjonen har i Dokument nr. 3:8 *Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttenester i staten* mellom anna påpeika at svært mange statlege oppdragsgjevarar manglar kontraktar for sine konsulentoppdrag.

At forvaltningsrevisjonen og riksrevisjonen har merksemd mot konsulentbruk i offentlig sektor syner at dette er eit vesentleg området, også med tanke på risiko, sett frå revisjonen si side.

1.4. Kort omtale av tre konsulentfirma

Eg har valt å ta for meg tre tilfeldig valte konsulentfirma blant dei som aktivt marknadsfører seg mot offentlig sektor. Informasjon om bedriftene er hente frå nettstaden *Konsulentguiden.no* med rangering over i alt 72 konsulentfirma innan rådgjeving. Bedriftene eg har valt representerer ulik storleik, frå Deloitte AS som er rangert på 7 og 8 plass når det gjeld omsetnad, til Utviklingspartner AS som er eit lite konsulentfirma, rangert heilt nede på 68 plass.

Eg vil sjå på endring hjå desse tre konsulentfirmene over ein femårs periode:

- Deloitte AS
- Utviklingspartner AS
- Agenda Kaupang AS

Denne gjennomgangen vil ikkje kunne sei noko om endringar generelt i den valte perioden, men vera døme på kva som har skjedd med tre tilfeldig valte firma.

Når Deloitte AS har auka omsetnaden og samstundes gått ned på rangeringsstigen seier dette noko om at det er dei store konsulentfirma som tek ein stadig større del av marknaden. Det same ser vi hjå Agenda Kaupang AS, som også ligg i øvre del av rangeringsskalaen, og har hatt vekst i omsetnaden i den aktuelle perioden. Utviklingspartner AS med sine 4 tilsette har redusert omsetnaden i den same perioden.

Eg har valt å sjå nærare på omsetnaden og talet på tilsette i dei tre bedriftene i ein fem års periode (2010 – 2014). Eg har søkt på konsulenttenester i kategorien *rådgjeving* og brukt

omsetning som kriterium for rengering av til saman 72 konsulentfirma. Talet på omsetnad er oppgjeve i millionar.

Eg har tidlegare i oppgåva sagt noko om kva som medverkar til auka konsulentbruk i offentlig sektor og mellom anna nemnt ulike reformer, med behov både for spisskompetanse, og behov for auka ressursar i ein overgangsperiode. Det er for tidleg å sei noko om kva den siste store reforma i kommunal sektor, kommunereforma, har hatt å bety for bruk av konsulenttenester i kommunal sektor, men det går fram av Agenda Kaupang AS si nettside at dei har hatt fleire oppdrag relatert til kommunereforma både i 2015 og i 2016. Erfaring frå eigen kommune/ region fortel det same.

Alle dei tre valte bedriftene har hatt nedgang i omsetnad per tilsett i den aktuelle perioden

Deloitte skriv mellom anna på si nettside at Deloitte er ein av verdens største leverandørar av profesjonelle tenester innan revisjon, rådgjeving og advokattenester, og at deira konsulentar medverkar å byggje robuste og tilpassingsdyktige organisasjonar som taklar endringar og uforutsigbarhet.

Deloitte marknadsfører seg mot offentlege sektor ved å tilby kompetanse innan omstillings- og effektiviseringsprosessar, strategiarbeid, økonomi- og virksomhetsstyring, organisasjonsutvikling, IKT-rådgjeving, analyse og utredningar.

Vidare står det på Deloitte si heimeside, at «gjennom en fleksibel og samarbeidsorientert arbeidsstil sikrer vi overføring av kunnskaper og ferdigheter. Våre konsulenter bistår klienter med å utvikle sine virksomheter og vi bidrar til at våre kunder bygger robuste og tilpassningsdyktige organisasjoner som takler endringer og uforutsigbarhet».

Fylgjande oversikt er henta frå Konsulentguiden.no:

År	Rang	Omsetning	Resultat	Tilsette	Konsulentar
2010	7	818,0	4,6	450	450
2011	7	893,5	5,2	450	450
2012	7	1043,5	5,9	811	811
2013	8	1108,0	36,0	1053	1053
2014	8	1108,0	36,0	1053	1053

Tabell nr. 1. Deloitte AS i perioden 2010 – 2014.

Utviklingspartner AS er et norsk, partnareigd konsultentselskap innen rekruttering, omstilling, organisasjon og ledelse, og bistår leiande verksemder innan kommune, stat, organisasjon og næringsliv med verdiskaping og resultatforbetring gjennom utvikling og utnytting av humankapital. Utviklingspartner AS marknadsfører seg som eit velkjent merkenamn når det gjelder rekruttering og rådgjeving til norske kommunar og øvrig offentleg sektor. Dei legg vekt på lang erfaring og «skreddarsaum» overfor kundane.

Vidare står det på Utviklingspartner AS si nettside at dei i kontakt med sine kundar legg vekt på profesjonalitet, involvering og forankring, leveranse kvalitet, kompetanseoverføring, resultatmåling og gevinstrealisering.

Fylgjande oversikt er henta frå Konsulentguiden.no:

År	Rang	Omsetning	Resultat	Tilsette	Konsulentar
2010	52	4,2	0,0	4	4
2011	57	2,6	0,1	4	4
2012	62	2,4	0,2	-	4
2013	69	1,5	0,0	4	4
2014	69	1,5	0,0	4	4

Tabell nr. 2. Utviklingspartner AS i perioden 2010 – 2014.

Agenda Kaupang er eit norskeigd konsulentfirma med utvikling av menneske, organisasjon og samfunn som nykkelområder. Agenda Kaupang marknadsfører seg med høg kompetanse innan fagfeltet strategi og styring i offentleg sektor, med bistand innan politisk styring, strategiutvikling, mål –og resultatstyring, risikoanalyser og økonomisk styring.

Agenda Kaupang rettar si verksemd inn mot offentleg verksemd, forvaltning og tenesteyting samt deler av næringslivet. Hovudtyngda av oppdraga har fokus på leiing, organisasjon og samfunnsutvikling. Agenda Kaupang vert ofte nytta som konsulentar innan kommunale helse –og omsorgstenester.

Fylgjande oversikt er henta frå Konsulentguiden.no:

År	Rang	Omsetning	Resultat	Tilsette	Konsulentar
2010	21	60,2	3,4	23	23
2011	21	74,6	2,7	23	23
2012	18	84,2	3,6	28	28
2013	23	82,7	3,1	23	23
2014	28	64,6	2,0	36	36

Tabell nr. 3. Agenda Kaupang AS i perioden 2010 – 2014.

1.5. Konsulentbruk i tre valte case

Eg har valt tre kommunar som case for mitt studie. Ein føresetnad for å vera å vera case-kommune og for å vera informant var erfaring frå bruk av konsulenttenester i løpet av dei siste tre åra, dette galt innan helse –og omsorg. Det synta seg at alle tre kommunane hadde nytta konsulenttenester innan fleire ulike områd i løpet av perioden.

For å danne meg eit bilete av omfanget av konsulentbruk i dei tre kommunane, både når det gjeld talet på oppdrag og kostnader, stilt eg fylgjande spørsmål

- I kor mange høve vart det nytta ekstern konsulent i åra 2012 – 2013 og 2014?
- Innan kva for område vart konsulenttenester nytta?
- Kva var kostnaden per prosjekt?

Det synt seg at det ikkje var enkelt å skaffe denne informasjonen på ein oversiktleg måte, og stille spørsmåla slik at det sikre same type informasjonen frå alle tre kommunane.

Dette har medverka til at eg i tillegg til å referere informasjonen frå dei tre kommunane, har valt å stille nokre kritiske spørsmål relatert til talmaterialet.

Berre kommune nr. 1 har gjeve opplysningar for 2012, 2013 og 2014, kommune nr. 2 og 3 har gjeve opplysningar frå 2013-2014 og 2015. Eg har fått rekneskapstala per år og ikkje samla kostnad per prosjekt, det er derfor rimeleg å tru at der kostnaden har vore svært låge på enkelte av prosjekta, har prosjektet strekt seg over fleire år (før eller etter rapporteringsåret), eller det kan ha vore kjøp av mindre oppdrag frå private, som i rekneskapet er ført i kategorien «konsulenttenester». Relativt små beløp fordelt på fleire tenesteområde i same perioden kan også vera eit uttrykk for at kostnadene ved eit konsulentoppdrag er splitta på fleire tenesteområde i rekneskapet, dette gjeld ev. både kommune nr. 1 og kommune nr. 2. Dersom dette er tilfelle kan det vera ei forklaring på det relativt høge talet på konsulentoppdrag i desse to kommunane.

Kommune nr. 3 har opplyst om namnet på prosjekta, medan kommune nr. 1 og 2 har nytta KOSTRA-funksjonen i rekneskapet, og det er derfor den aktuelle rekneskapsfunksjonen som også er teksten i rubrikken for «tenesteområde».

Sjølv om spørsmålet som vart stilt til kommunane ikkje var avgrensa til helse –og omsorg er det berre to av kommunane som har gjeve ein oversikt over samla konsulentbruk. Eg har valt å avgrense informasjonen frå desse to kommunane også til berre å omfatta konsulentbruk innan helse – og omsorg. Dette er mest relevant i forhold til problemstillinga, og det ville blitt eit omfattande og tidkrevjande arbeid å framstilt den samla konsulentbruken i kommunane, sett i forhold til relevansen av denne informasjonen.

Eg tek atterhald om at det kan ha oppstått mindre feil når eg når gjengitt tal og summert tal som eg har fått frå rekneskapsavdelingane i kommunane.

Fylgjande tabellar syner konsulentbruk over ein treårs periode i mine case-kommunar:

Kommune nr. 1:

Tenesteområde	2012	2013	2014	Sum
Sjukeheimen	X	X		10 468
Råd og rettleiing, sosial	X			80 266
Samhandlingsreforma	X	X		109 834
Medfinansiering somatisk	X			2 293 000
Legekontor	X	X		21 963
Legevakt	X	X		79 203
Psykisk helsevern	X	X		87 960
Tilbod til personar med rus	X	X		31 260
Aktivisering eldre og funksjonshemma	X	X		93 972
Heimetenester	X			4 060
Heimesjukepleie	X			8 810
Helsetenester			X	1 950
Sosialkontoret	X	X		204 631
Rusmiddelomsorg	X	X		33 782
Heimehjelp		X		1 600
Butilbod i institusjon		X		10 000
Diagnose, behandling, rehab.			X	17 000
Omsorgsbustader			X	128 839
Butiltak med bistand			X	7 812
Talet på konsulentoppdrag per år	13	11	4	
Total kostnad i perioden				3 226 373

Tabell nr. 4. Konsulentbruk innan helse og omsorg i perioden 2012 – 2014, case 1.

Kommune nr. 2:

Tenesteområde	2013	2014	2015	Sum
Administrasjon, helse, omsorg og velferd	X	X		247 997
Helsestasjon	X	X	X	45 263
Fysioterapi	X		X	2 170
Legekontor		X	X	5 500
Lege	X		X	3 577
Interkommunal legevakt			X	3 847
Administrasjon økonomisk sosialhjelp	X	X	X	497 001
Heimetenesta, omsorgsbustad	X	X	X	26 289
Bygdeheimen	X	X	X	54 193
Heimetenesta distrikt	X	X	X	18 087
Juridisk bistand		X	X	17 337
Heimetenesta, omsorgsbustad		X	X	6 289
Bo –og miljøtenesta	X	X	X	231 941
Bofellesskap aldersdemente	X	X	X	13 336
Talet på konsulentoppdrag per år	10	11	13	
Total kostnad i perioden				1 172 827

Tabell nr. 5. Konsulentbruk innan helse og omsorg i perioden 2012 – 2014, case nr. 2.

Kommune nr 3:

Tenesteområde	2013	2014	2015	Sum
Tenester til funksjonshemma			X	76 000
Veiledning psykologi og sexologi	X	X	X	45 799
Leiarutvikling og individuell veiledning		X	X	114 335
Opplæring og organisasjonsutvikling	X	X	X	153 590
Coaching	X	X	X	126 000
Utviklingsprosess	X			139 267
Talet på konsulentoppdrag per år	4	4	5	
Total kostnad i perioden				654 991

Tabell nr. 6. Konsulentbruk innan helse og omsorg i perioden 2013 – 2015, case nr. 3.

Denne oversikten syner at det totalt vart bruka konsulent i 75 tilfelle over ein treårs periode og at kostnadene til desse konsulentoppdraga utgjorde til saman kr. 4 054 191. Eit av konsulentoppdraga hadde ein kostnad på kr. 2 293 000, og utgjorde ein forholdsvis stor del av kostnadene. Dette tiltaket hadde i rekneskapet teksten *medfinansiering somatisk* og eg stiller spørsmål ved om dette har vore eit konsulentoppdrag innan for definisjonen for denne oppgåva, men heller ein utgiftsføring relatert til konsekvensar av samhandlingsreforma, og kommunen sitt ansvar for medfinansiering ved behandling på sjukehus. Dersom dette er eit uttrykk for kommunen si medfinansiering, som vart avvikla 01.01.15., skulle dette også vore ein utgift i 2013 og 2014, men dette kan forklarast ved at kommunen har endre rekneskapsføringa etter 2012. Her ligg det ein usikkerhet i talmaterialet, som har stor betydning for utgifter til konsulentoppdrag i perioden.

Når det gjeld talet på konsulentoppdrag er det mest interessant å sjå på utviklinga i den einskilte kommune, sidan det er grunn til å tru at utgiftsføringa i to av kommunane er splitta opp på ein slik måte at det gjev intrykk av at det har vore fleire konsulentoppdrag enn det i realiteten har vore. Den største kommunen, som ikkje har sendt rekneskapet for den aktuelle perioden, men i staden gjeve oversikt over gjennomføre prosjekt, har ein langt lågare tal på konsulentbruk enn dei kommunane som har oversende rekneskapa. Det faktum at den kommunen med færrest konsulentoppdrag også har lågaste kostnader til konsulentbruk, gjer at det er grunn til å tru at det overordna bilde er rett, dvs. at den kommunen med lågaste utgifter også er den kommunen som har hatt færrest konsulentoppdrag, men forskjellen i omfanget av bruk av konsulent mellom denne kommunen og dei to andre ville truleg vore mindre dersom det hadde blitt rapportert på lik måte.

2. Teoretiske perspektiv

Som teoretisk tilnærming for å belyse mi problemstilling har eg valt sentrale trekk ved organisasjonsutvikling sett frå eit instrumentelt perspektiv, eit nyinstitusjonelt perspektiv og eit myteperspektiv. Desse ulike perspektiva vert deretter relaterte til fylgjande hypotesar, som også vil bidra til å belyse problemstillinga:

- Kommunane har stor tillit til konsulentbransjen
- Kommunane er lite kritiske i si rolle som bestillerar
- Kommunane nyttar i liten grad eigen translasjonskompetanse
- Konsulentbransjen tek i liten grad omsyn til lokale rammevilkår
- Konsulentbransjen påverkar organisasjonsendring innan kommunale helse- og omsorgstenester

Bakgrunnen for val av instrumentelt perspektiv er relatert til ynskje om å belyse kommunal praksis opp i mot ein årsak – verknad tenking. Med andre ord, meiner kommunane at konsulenten har svaret, gitt at kommunen kjenner nå-situasjonen og veit kva målet er?

Ut i frå eit nyinstitusjonelt perspektiv ynskjer eg å sjå nærare på korleis kommunane ser på si eiga rolle i høve til omgivelsane/ organisasjonsfeltet og korleis kommunane let seg påverke av desse.

Til slutt har eg valt myteperspektivet som bakgrunn for å sjå nærare på korleis/ i kor stor grad kommunane tek i bruk dei tilrådingane som konsulentbransjen gjev.

I analyse delen vil eg legge desse tre perspektiva til grunn for å analysere det empiriske materiale opp i mot problemstillinga *Bruk av konsulentar i kommunale helse og omsorgstenester, er det styrt av behov eller mote?*

Det kan vera ein fare ved å systematisere på denne måten, ved at eit fastlåst mønster kan vera til hindre for å sjå nyansar. Men eg har valt denne tilnærminga som utgangspunkt for analyse, og er bevisst på dei begrensingar som denne teoretiske avgrensinga medfører.

2.1. Det instrumentelle perspektivet

Ein klassiske leiingsteori er scientific management – vitenskapleg leiing – som søker å finne allmenngyldige prinsipp som kan leggjast til grunn for all leiing. Denne teorien legg vekt på

samanhengen mellom årsak og verknad, også omtalt som «leiing gjennom avvik» (Berg 1991). Amerikanaren Fredrick Winslow Taylor (1856 – 1915) og franskmannen Henry Floyd, begge ingeniørar, har hatt stor betydning for den plassen det instrumentelle synet har fått i organisasjonsteorien. Her vert organisasjonen sett på som eit middel for å nå målet, og maskinmetaforen illustrerer ein organisasjonen som er samansett av fleire delar som bidreg til å nå felles mål. Av samfunnsvitskaplege tenkarar som har hatt stor betydning for den instrumentelle organisasjonsteorien, må den tyske sosiologen Max Weber (1864 – 1920) nemnast spesielt.

Det instrumentelle synet byggjer på konsekvensetikk, dvs. ein mål-middel-rasjonalitet som søker å definere konsekvensar av handlingar og dermed velje handlingar ut i frå organisasjonen sine mål. Endring skjer som ei rasjonell tilpassing til nye mål og ytre skiftande krav (Christensen m. fl. 2009).

Den instrumentelle tilnærminga til organisasjonsteorien inneber å sjå på organisasjonen som eit verktøy, eit reiskap som står til leiar sin disposisjon for å løyse oppgåver (Christensen m. fl. 2009). Styring og leiing av organisasjonen inneber å påverke dei tilhøve som kan medverke til måloppnåing, kanalisere ressursar og åtferd mot definerte mål i organisasjonen. Det instrumentelle perspektivet omfattar ikkje bare ein hierarkisk variant, men også ein forhandlingsvariant som opnar for kompromiss og forhandlingar mellom aktørar med ulike mål. Organisasjonsutvikling i eit instrumentalt perspektiv legg vekt på leiing, som både har evne til rasjonell kalkulasjon, og som har evne til politisk og sosial kontroll. Styring skjer både gjennom utforming av organisasjonsstrukturen og tilhøve til omgivelsane og gjennom formålsrasjonelle handlingar innan for rammene (Christensen m. fl. 2009).

I ein organisasjon med ulike interesser må interessekonfliktar både i og utanfor organisasjonen handterast. Dette kan gjerast ved at den dominerande aktøren får gjennomslag for sine interesser, ved eit kompromiss mellom ulike interesser eller ved at motstridande mål ikkje blir sett opp mot kvarandre, men tatt opp etter tur. Eller som eit siste alternativ, at dei ulike aktørane kjem fram til semje om verkemidla utan å ta stilling til motstridande mål. Christensen m. fl. (2009) belyser styring gjennom utforming og bruk av handlingsrom på fylgjande måte:

«Der hvor ledelsen deltar direkte, kan den bygge på sine mål-middel-kunnskaper som grunnlag for å ta beslutninger ut fra rasjonelle kalkulasjoner, eller på sin

forhandlingsstyrke som grunnlag for å hevde sine interesser vis-a-vis andre aktører som har andre interesser og ressurser. Organisasjonsledelsen kan likevel også påvirke beslutningene uten å delta direkte sjøl. Andre aktører kan på denne måten legge til grunn for sine handlinger vurderinger av hva ledelsen vil gjøre, uten at den selv trenger å være med. Disse aktørene kan blant annet la være å legge fram sine løsningsalternativ ut fra oppfatninger om at det ikke vil få tilslutning fra ledelsen. Forekomst av slike antaserte reaksjoner og autonome tilpasninger er ganske utbredt innenfor og mellom offentlige organisasjoner, og kan ha bakgrunn i erfaring fra hva som skjedde med tilsvarende saker tidligere» (Christensen m. fl. 2009 side 48).

Ei instrumentell tilnærming til organisasjonen, byggjer på at organisasjonen har *mål*, og at det er ein definert avstand mellom nå-situasjon og målsetjinga for organisasjonen.

Problemløysinga går ut på å redusere denne avstanden ved hjelp av fire handlingar:

- definere avstanden mellom mål og nå-situasjon
- finne moglege handlings alternativ
- vurdere moglege konsekvensar av handlingane
- definere kva som skal ligge til grunn for dei val som blir tatt (Christensen m. fl. 2009)

I komplekse offentlege organisasjonar, kan det vera så mange omsyn å ta til at organisasjonen ikkje kan velje det alternativet som gjev størst grad av måloppnåing. Dette kan ha samband med at målsetjinga for organisasjonen ikkje er klar og stabil nok, eller at organisasjonen ikkje har tilstrekkeleg informasjon til å ta avgjerder som gjev maksimal måloppnåing. Sjølv om avgjerder vert tatt ut i frå begrensa informasjonsgrunnlag, byggjer denne tilnærming på eit instrumentelt perspektiv og er prega av konsekvenslogikk (Christensen m. fl. 2009).

Den formelle organisasjonen treng ikkje vera hierarkisk oppbygd, den kan også vera organisert som ein flat struktur eller matrisestruktur. Alle desse organisasjonsformene gjev rom for ei instrumentell tilnærming til organisasjonen.

Korleis oppgåver blir utført i organisasjonen har samband med den formelle organisasjonsstrukturen. Ein formell hierarkisk struktur med tydeleg delegasjon og stillingsinstruksar, vil ha ei annan tilnærming til løysing av oppgåver enn til dømes i ein uformell flat struktur eller i ein nettverksstruktur. Ein hierarkisk formell struktur med tydeleg

arbeidsdeling og rutinar avgrensar den individuelle handlefridomen, og legg rammer for ei instrumentell tilnærming til organisasjonen.

Weber var særleg opptatt av byråkratiet som organisasjonsform og hevda at dette var andre organisasjonsformer teknisk overlegent ved at det er presist, forutseieleg, kontinuerleg og konfliktfritt (Eriksson-Zetterquist m. fl. 2014).

«Sjølv om den formelle organisasjonskulturen legger klare begrensninger på det enklet organisasjonsmedlemmets handlingsvalg, skaper den samtidig kapasitet for organisasjonen til å realisere bestemte mål. Med andre ord kan rasjonaliteten på organisasjonsnivå styrkes gjennom strukturelle trekk. De både begrenser og muliggjør formålsrasjonell handling for organisasjonen» (Christensen m. fl. 2009, side 43).

Christensen m. fl. (2009) problematiserer korleis forhandlingar i ein organisasjon med instrumentell tenking kan hemme eller fremje hierarkisk styring. Deltakarrettigheter i beslutningsprosessar kan brukast systematisk for administrativ eller politisk styring, og leiinga i organisasjonen kan gjennom hierarkisk kontroll nytte forhandlingar/ deltaking til å styrke legitimiteten og kunnskapsgrunnlagt. Alternativt kan rettigheter til deltaking svekke den hierarkiske styringa og kontrollen i organisasjonen. Det er ikkje alltid like enkelt å endre kulturelt betinga tradisjonar og sti-avhengighet gjennom instrumentell tenking. Normer og kultur i organisasjonen kan over tid heller påverke den formelle strukturen, slik at dette fører til endring gjennom den instrumentelle handlingslogikken.

Verkemiddel for endring og utvikling i eit instrumentelt perspektiv er relatert til endring av organisasjonen sin formelle og fysiske struktur.

Ut i frå eit instrumentelt perspektiv har eg lagt fylgjande hypotesar til grunn for å belyse mi problemstilling:

- kommunen har stor tillit til konsulentbransjen
- konsulentbransjen er lite kritisk i si rolle som bestillar

2.2. Det nyinstitusjonelle perspektivet

Medan det instrumentelle organisasjonsperspektivet er opptatt av ei rasjonell tilnærming der organisasjon er eit verktøy for å nå målet, har det institusjonelle perspektivet fokus på meiningsberande symbol (Christensen m. fl. 2009). Nyinstitusjonell teori syner skepsis til det rasjonalistiske synet på organisasjonar som er opptatt av å oppfylle rasjonelle mål, og ser heller på forholdet mellom organisasjonen og omgivelsane, og legg vekt på dei kulturelle aspekta for å forstå korleis ein organisasjon utviklar seg og fungerer i eit reproduserande og sjølvforsterkande perspektiv. Den amerikanske sosiologen Talcott Parsson hevdar at organisasjonar ikkje kan overleve bare ved å vera effektivitetsorientert, ein må også ha legitimitet i omgivelsane (Christensen m. fl. 2009).

Jacobsen og Torsvik (2013) set W. R. Scott sine tre legitimitetssøylar i fokus når det gjeld forholdet mellom organisasjonen og omgivelsane. Legitimiteten vert relatert til forventingar i omgivelsane og kategoriserert i det som blir definert som tre «søylar», den regulative, den normative og den kognitive søyla. Den regulative søyla inneber regulerings –og kontrolltiltak (lover og reglar) som organisasjonen må følgje for å oppretthalde eit godt omdøme. Den normative søyla inneber dei verdiar og normer som samfunnet set for etablering, leiing, styring og kontroll av ulike typar verksemdar, og definerer kva som er moralsk akseptert. Eit døme på dette kan vera standard for personellbehandling i verksemdene. Den tredje søyla, den kognitive, fokuserer på sosiale grupper som definerer kva som er den beste og mest hensiktsmessige måten å gjere ting på innan ein bransje, og det blir tatt for gitt at denne handlingsmåten er den rette. Eit døme på dette er trendar innan organisasjonsutvikling relatert til NPM som til dømes målstyring og brukarmedverknad. Organisasjonar som ikkje tilpassar seg forventingar frå omgivelsane får eit legitimitetsproblem, fordi dei skaper usikkerhet i høve til omgivelsane, ikkje på grunnlag av korleis organisasjonen faktisk fungerer, men på grunnlag av korleis organisasjonen vert oppfatta av sentrale aktørar i omgivelsane.

Eriksson-Zetterquist m. fl. (2014) drøftar om omgivelsar vert skapt av organisasjonar eller om omgivelsar skaper organisasjonar, og om organisasjonar vert meir lik kvarandre. Eg vil i det fylgjande nytte denne tilnærminga for å belyse nyinstitusjonislisering som organisasjonsteori.

I eit nyinstitusjonelt perspektiv vert verkelegheita skapt gjennom felles handlingar, desse handlingane skapar standardar, utan at det vert opplevd som konstruert eller menneskeskapt, men snarare som noko ein tek for gitt (Rørvik 1992).

I nyinstitusjonell teori vert omgrepet omgivelsar bytta ut med organisasjonsfeltet.

Det samfunnsvitenskaplege fakultet ved universitetet i Oslo definerer organisasjonsfeltet som «den gruppa av offentlege forvaltningar som har utstrakt samkvem», og forklarar kva som skjer i organisasjonsfeltet på denne måten:

«Begrepet organisasjonsfelt tar utgangspunkt i at interaksjonen mellom et antall organisasjoner som opererer innenfor samme område, bredt definert, over tid vil påvirke normer og virkelighetsoppfatning hos de involverte aktørene.

Organisasjonsfeltet *institusjonaliseres*, noe som innebærer at det gjennom sosiale prosesser dannes felles normer, problemforståelse, oppfatninger om egne og andres roller.»

Samstundes som organisasjonsfeltet vert skapt av organisasjonane blir organisasjonane påverka av organisasjonsfeltet i ein kontinuerleg prosess. Organisasjonsfeltet er med på å gje organisasjonane legitimitet og den posisjonen som trengs for utvikling og vekst. Dei store aktørane gjev legitimitet til dei små aktørane som er i same organisasjonsfeltet.

Tilhøyrrighet i organisasjonsfeltet kan statuerast til dømes gjennom krav til patent, som gjer at organisasjonane søker etter å bli stadig meir like kvarandre og dermed også mindre sjølvstendige. Den enkelte organisasjon blir avspegling av heile organisasjonsfeltet, og likskapen gjev legitimitet.

DiMaggio og Powell skil mellom tre ulike former for organisatorisk formlikhet/ isomorfi (Eriksson-Zetterquist m. fl. 2014):

- Tvingande isomorfisme
- Imiterande isomorfisme
- Normativ isomorfisme

Tvingande isomorfisme utviklast gjennom politisk påverknad, der den sterkast organisasjonen er staten, som til dømes gjennom lovgjeving stiller krav om isomorfose ved til dømes å lovfeste krav om miljøomsyn i ei produksjonsbedrift.

Imiterande isomorfisme oppstår på grunn av usikkerhet, der den usikre organisasjonen imiterer andre som står fram som suksessrike. Den usikre trur at ved å imitere den suksessrike, vil ein oppnå same resultat som den framgangsrike organisasjonen. Normativ isomorfisme oppstår gjennom profesjonalisering av bransjar, til dømes ved at organisasjonar i same organisasjonsfeltet tilset personar av same kjønn og profesjon.

Institusjonell isomorfose gjer organisasjonar meir like kvarande til dømes gjennom felles språk som gjev gjensidig anerkjenning i organisasjonsfeltet, dette gjeld også utvikling av sosiale kontekst eller mønster. Ved at det vert lagt vekt på stabilitet og homogenitet i organisasjonsfeltet, vert endringane mindre synlege.

Rørvik (1992) forklarar endring i institusjonelle standardar ved at det skjer ein sosial reforhandling av meiningsberande element ved standaren dvs. standaren går av moten. Endringar av institusjonelle standardar skjer gradvis. Årsaka til endring av institusjonelle standardar kan til dømes vera ei grunnleggjande haldning i organisasjonane om at det er viktig å følgje med i utviklinga, og at endring er ein verdi i seg sjølv. I kor stor grad ei endring får gjennomslag i organisasjonen er avhengig av autoriteten til kjelda for endringa. Som døme på dette kan igjen nemnast NPM innpass i offentleg sektor på 1980-talet med privat sektor som kjelde og autoritet. Men gjennomslagskrafta ved standarendring må også sjåast i forhold til om endringa har synt seg å vera hensiktsmessig i andre samanhengar.

Rørvik (1992) forklarar endring av organisasjonen sine standardar ut i frå eit institusjonelt perspektiv med det han omtalar som motehandel-modellen. Motehandel-modellen grunngeve endringa med behov for å fylgje sosialt skapte normer. Denne forklaringa er særleg relevant for organisasjonar som er avhengig av legitimitet i ein marknad meir enn å lykkast med eit salgsprodukt.

Ut i frå eit nyinstitusjonelt perspektiv har eg lagt fylgjande hypotesar til grunn for å belyse problemstillinga:

- konsulentbransjen tek i lita grad omsyn til lokale rammevilkår
- kommunen nyttar i lita grad eigen translasjonskompetanse

2.3. Myteperspektivet

Myteperspektivet er opptatt av verdiar eller sosialt skapte normer i omgivelsane, og kan sjåast i samanheng med den normative legitimitetssøyla og normativ isomorfisme. Myter spreier seg ofte raskt, gjennom imitasjon og framstår som eit «utstillings vindauge», der det ikkje alltid er samsvar mellom ord og handling, i flg. organisasjonsforskar Nils Brunsson (Christensen m. fl. 2009). Kva som er tidsrett når det gjeld organisasjonar byggjer på fundamentale normer i samfunnet, som til dømes framsteg, utvikling og rasjonalitet, dette vert både myter og moter.

«En myte er altså en legitimert oppskrift på hvordan man bør utforme utsnitt eller deler av en organisasjon. Det er en oppskrift som gjerne begeistrer og vekker oppmerksomhet, og som har fått en forbilledlig status for flere organisasjoner» (Christensen m. fl. 2009 side 76).

Myter blir gjerne sett på som effektive greiskaps som kan nyttas for at organisasjonen skal nå sine mål, ikkje skjeldan opplever organisasjonane at dette ikkje er tilfelle. Myter blir likevel sett på som tidsrette, effektive og moderne og naturleg å fylgje. Myteperspektivet har dei siste ti-åra spela ei sentral rolle når det gjeld å fange opp reformprosessar som medverkar til å overføre organisasjonsidear frå privat til offentleg sektor.

Mytane gjev ikkje ei total løysing, men står for delelement eller oppskrifter, det kan til dømes vera prosess -eller prosedyreomtalar som blir presentert med felles gjenkjennbar språk og litteratur, ofte frå privat sektor. Som døme kan nemnas total kvalitetsleiing (TQM), benchmarking, balansert målstyring og aktivitetsbasert kostnadsstyring (ABC).

Fleire av mytane som har hatt og har gjennomslag i offentleg sektor går ut i frå same «familie», mest nærliggjande er det å nemne New Public Management der kjernen er profesjonell leiing og konkurranse. Parallelt med myter med felles trekk og felles verdiar finns konkurrerande oppskrifter, som til dømes målstyring og total kvalitetsleiing.

Myter som i utgangspunktet kan synast ulike og til dels konkurrerande, kan i praksis syne seg å vera foreinlege fordi mytane ikkje er statiske, men fleksible og vert tilpassa lokale tilhøve. Ulike grupper er strekt involverte når det gjeld adoptering og spreining av myter i organisasjonar. Internasjonale og nasjonale organisasjonar og instansar utformar og tilpassar

oppskrifter til bruk i norske kommunar, dette gjeld til dømes ulike departement og interesseorganisasjonar, og til dømes kommunenes sentralforbund. I særleg stor grad har konsulentbransjen medverka til etablering og spreiking av myter. Dette heng saman med ein vesentleg vekst i konsulentbransjen, og det faktum at konsulentbransjen sjølv har blitt produsent av organisasjonskunnskap gjennom satsing på eiga forskning og samarbeid med forskingsinstitusjonar. Konsulentbransjen er ikkje lenger bare formidlarar, men også produsent av myter. Institusjonar innan høgare utdanning og mediebedrifter medverkar også vesentleg gjennom spreiking av myter og kunnskap.

«Handelshøyskoler og andre forskningsinstitusjoner oppfattes gjerne som utviklere og produsenter av kunnskap, og konsultentselskaper og media «pakker» og populariserer kunnskapen til oppskrifter som så formidles, mens store multinasjonale selskap og andre organisasjoner etterspør, adopterer og tar oppskriftene i bruk» (Christensen m. fl. 2009 side 85).

I flg. Christensen m. fl. (2009) har fylgjande sju faktorar avgjerande for spreiking av myter:

- Sosial autorisering, gjerne relatert til velkjente og suksessrike opphav
- Universallisering, allmenngyldig standardisering for å lykkast
- Produktivisering, omdanning frå ide til produkt som fangar merksemd og blir etterspurt
- Tidsmarkering, produktet må treffe på det tidspunktet behovet er der
- Harmonisering, produktet er fleksibelt og generelt, og medverkar til brubygging mellom ulike delar av organisasjonen
- Dramatisering, element av spenning og dramatikkk fangar merksemd
- Individualisering, budskap til det einskilde organisasjonsmedlem treff sterke individualistiske straumar i vår tid

Kva er det som skjer når myter møter organisasjon? I flg. Christensen m. fl. (2009) skjer det ein adoptering som ofte korkje har tydeleg start eller slutt. Det skjer ofte ved at nokon (oftast leiinga) blir begeistra for ein ide som blir selt inn i organisasjonen ved tvangsmessig adopsjon, normativ basert adopsjon eller mimetisk adopsjon. Adopsjon av myter er ikkje det same som i verksetjing og realisering, organisasjonsteoretisk litteratur omtalar adopsjon av myter ut i frå tre alternativ dvs. rask tilkopling, fråstøyting og frikopling.

Moderne organisasjonar opplever press frå institusjonelle omgiversar til å implementere tidsrette myter, sjølv om organisasjonsideane/ mytane er vage og enkle sett i forhold til kompleksiteten i den aktuelle organisasjonen, og sjølv om mytane ikkje er i takt med grunnleggjande verdiar og normer i organisasjonen. Organisasjonen står ofte i eit dilemma mellom å ta omsyn til effektivitet (behalde gamle rutinar) og å ta opp i seg moderne idear. Resultatet blir at mytane blir tatt opp i organisasjonen på eit overflatisk nivå og får lita avgjerd for organisasjonen (Christensen m. fl. 2009).

Christensen m. fl. (2009) belyser også den langsiktige effekten av å adopterer idear i organisasjonen og ser på i kor stor grad og på kva for måte organisasjonen bearbeider mytane. Effekten vert belyst ved hjelp av virusteorien og bearbeiding av mytane ved hjelp av oversetningsteorien.

Populære organisasjonsoppskrifter eller myter er språkleggjorte idear, gjerne med nye omgrep, resonnement og argument. Til dømes kan omgrepet etisk rekneskap bli nytta i organisasjonen utan at det medfører ei reell endring, ein kan likevel sjå at *over tid* skjer det ei endring som fylgje av at nytt språk vert nytta. Virusteorien vert nytta som ein språkleg metafor for «språksmitte» med relativt lang «inkubasjonstid».

Medan virusteorien seier noko om kva språket gjer med organisasjonen, seier oversetningsteorien noko om kva organisasjonen gjer med myten eller oppskrifta (Christensen m. fl. 2009). Denne teorien, utvikla av Bruno Latour, handlar om at oppskrifter er idear og ikkje fysiske objekt, desse ideane kan bli spreidd, oversett og omforma til stadig nye versjonar. Denne oversetninga inneber at oppskrifter/ idear/ myter vert tilpassa lokale tilhøve for å vera til best mogeleg nytte for organisasjonen, for å unngå konflikhtar eller fordi organisasjonen manglar kunnskap om innhaldet i konseptet. Ofte blir det ein mellomting, mellom standardtolking av myteperspektivet på den eine sida, og oversetning, divergens og mangfald på den andre sida.

Ut i frå eit myte perspektiv har eg lagt fylgjande hypotese til grunn for å belyse problemstillinga:

- konsulentbransjen påverkar organisasjonsendring innan kommunale helse –og omsorgstenester

I dette kapitlet har eg fyrst tatt for meg det instrumentellet perspektivet, med fokus på årsak – verkand, dertter det institusjonelle perspektivet, som legg vekt på forholdet mellom organisasjonen og omgivelsane/ legitimitet i omgivelsane, og til slutt tok eg for meg myteperspektivet, med fokus på kva som er tidsrett og naturleg å fylgje.

Eg vil i det fylgjande kapitlet sjå nærare på val av metode for å finne svar på spørsmålet om konsulentbruk i kommunale helse og omsorgstenester er styret av behov eller mote.

3. Metode

I dette kapitlet vil eg sei litt om val av metode for å nærme meg problemstillinga samt metode for innhenting av empiri, val av informantar og gjennomføring av intervju, før eg avslutningsvis i dette kapitlet seier noko om vurdering av datamaterielet og metode for analyse.

Omgrepet *ontologi* tyder «slik ting faktisk er», og er læra om korleis verkelegheita ser ut. Det ontologiske utgangspunktet ein har medverkar til kva ein leiter etter når ein gjennomfører undersøkingar. Det er problemstillinga som er avgjerande for kva for ein metode ein skal nytte for å samle inn data om verkelegheita, valet står mellom kvalitativ eller kvantitativ metode eller ein kombinasjon av dei begge.

«Som vi skal se, er det vanskelig, for ikke å si umulig, å komme fram til en omforent forståelse av hvordan verden faktisk ser ut. Problemet er at det antageligvis er umulig å komme fram til et godt svar på om det ene eller andre synet er riktige» (Jacobsen 2005 side 24).

Bolman & Deal (1991) understrekar dette når dei uttalar at ulike personar vil oppfatte og fortolke hendingar på ulike måtar (Jacobsen 2005).

Med dette som bakteppe, er det med respekt for informantane og dei begrensingar som ligg i datagrunnlaget at eg etter metodekapitlet bevegar meg over i siste kapitlet, der eg tek for meg datainnsamlinga, analyser og drøftar dei funn eg har gjort.

3.1. Val av metode

Val av metode for datainnsamling skal medverke til at resultatet vert gyldig og påliteleg, dvs. at det er dekning for dei konklusjonane som vert trekt og at undersøkinga vert gjennomført på ein god og truverdig måte. Både kvalitativ og kvantitativ metode er i seg sjølve likeverdige i fht. å oppnå eit godt resultat. Val av kva som er *rett* metode i det einskilde tilfelle, må sjåast i ljøs av problemstillinga.

Eg har vurdert induktiv versus deduktiv metode som utgangspunkt for forskinga, og kvantitativ versus kvalitativ metode for innsamling av empiri.

Induktiv metode har ei ope tilnærming til verkelegheita, som systematiserer data for deretter å danne teori. Som strategi for denne masteroppgåva har eg valt ei deduktiv tilnærming, dvs. frå teori til empiri. Dette inneber at forskinga byggjer på tidlegare teoriar og funn, og at ein ved bruk av deduktiv metode søker å sjå samanhengen mellom teori og empiri. Kritikken mot ei slik tilnærming kan vera at tidlegare kunnskap i for stor grad styrer kva ein søker å finne. Dette kan ein til ei viss grad i møtekomma ved å framstille hypotesar som stiller spørsmål ved tidlegare funn.

Kvantitativ metode er empiri i form av naturlege tal (kilo, meter osv.) og tal som symbol for ord (til dømes ein talskala der talet 5 utgjør større grad av tilfredsheit enn talet 1), medan kvalitativ metode er empiri i form av ord (tekstar som formidlar meining). Kvantitativ metode er lite open for informasjon som ikkje er kjent frå før, medan kvalitativ metode har ei meir open tilnærming til forskinga. Når data er samla inn står ein uavhengig av metodeval overfor spørsmålet om korleis innsamla data skal tolkast.

Jacobsen (2005) skriv at forskaren bør velje kvalitativ metode når ein ynskjer ein nyansert beskriving av korleis situasjonar blir tolka og forstått, og at kvantitativ metode er hensiktsmessig når det er snakk om å få fram eit nyansert bilete, som beskrive omfang eller hyppighet av eit fenomen.

Med bakgrunn i denne differensieringa har eg valt kvalitativ metode til å belyse problemstillinga *Konsulentbruk i kommunale helse og omsorgstenester, er det styrt av behov eller mote?*

3.2. Val av case og respondentar

Målet med forskinga er å finne ut kva for oppfatning eit utval av leiarar for kommunale helse—og omsorgstenester har når det gjeld bruk av konsulentar, om bruk av konsulentar er styrt av behov eller mote.

For å finne svar på dette spørsmålet, har eg valt å intervju leiarar på ulike nivå i tre kommunar. Eg har intervju til saman ni leiarar i kommunale helse- og omsorgstenester, dette

utvalet av informantar er for lite til at det kan gje eit generelt bilde, men stort nok få fram enkelt informantar si haldning og oppfatningar.

Kommunane har ulik storleik, den største kommunen (case nr. 3) har om lag 14 000 innbyggjarar, medan den minste kommunen (case nr 1) har om lag 1 400 innbyggjarar. Den tredje kommunen (case nr. 2) ligg i nedre sjiktet med om lag 4 500 innbyggjarar.

Kommunane er litt ulikt organisert, men eg har valt å definere dei to nivåa eg intervjuar som kommunalsjef og avdelingsleiar (ass. rådmann og einingsleiar vert også nytta i praksis). Kommunalsjefen i dei ulike kommunane er i rådmannen si leiargruppe og møter også i politiske utval. Avdelingsleiarane har fag og personalansvar, og er i praksis dei som effektuerer det som er bestemt av administrativt overordna eller politisk nivå.

Kvar kommune stilte med kommunalsjef for helse –og omsorg samt to avdelingsleiarar, som har vore aktive med i ein eller fleire prosessar der det har blitt nytta konsulentar i samband med gjennomføring av endring. Det var lett å få informantar, alle som blei spurt fann problemstillinga interessant og stilte velviljug til intervju.

3.3. Innsamling av data

Innsamling av kvalitativ data kan gjerast gjennom opne individuelle intervju, gruppeintervju, observasjon eller dokumentundersøking. I mi datainnsamling har eg nytta opne individuelle intervju som blei tatt opp på tape før transkribering og analyse.

Kvart intervju var i gjennomsnitt på om lag 30 minutt ev. meir i dei høve ikkje alle hypotesane var belyst innan for denne tidsramma. Sjølv om 30 minutt er lita tid til eit intervju, fann eg at det var det eg kunne be om i ein travel kvardag. Informantane var førebudd ved at dei hadde fått brev med informasjon om hensikta med intervjuet og hypotesane på førehand, og vi kunne gå rett på sak. Dette er heller ikkje eit tema som krev ei tillitsskapande bli-kjent-fase, slik at eg samla sett vurderte tidsramma per informant som tilfredsstillande.

Det blei sendt ut brev til alle informantane, med informasjon om bakgrunnen for spørsmålet om å delta i undersøkinga, presentasjon av hypotesane, samt informasjon om anonymitet og høve til å trekke seg dersom det vart ynskjeleg.

Intervjua blei gjennomført på informanten sin «heimebane», dvs. eg reiste til informanten sin arbeidsplass. Dette var mest naturleg av praktiske årsaker, men også for å unngå konteksteffekten, dvs. at det som vert opplevd som unaturlege omgjevnadar for informanten også medverkar til unaturlege svar, fordi informantar vil opptre forskjellig i ein naturelg versus ein unaturleg kontekst i flg. Nevin 1974 (Jacobsen 2005).

Før opptaket starta hadde eg ein kort repetisjon av sjølv undersøkinga med bakgrunn i studiet, kva resultatet av undersøkinga skulle nyttast til, forvente lengde på intervjuet og påminning om høve til å trekke seg dersom det var ynskjeleg. Eg presiserte også at det ikkje var rette eller gale svar, men at eg var opptatt av informanten sine oppfatningar og erfaringar relatert til bruk av konsulenttenester i eigen kommune. Dei fleste av informantane hadde eg helsa på tidlegare gjennom ulike fagsamlingar og nettverk.

Eg la vekt på opne spørsmål og ei lyttande haldning. For å unngå misforståing nytta eg ein del «spegling», noko som førte til ein del gjentaking, men også utdjuping som gav eit meir heilskapleg bilde. Opne spørsmål med bekreftande små-ord førte også til ein del utanom-snakk, som ein nok kunne unngått med ein litt meir rigid intervjuguide.

Opne individuelle intervju er ein tidkrevjande metode både å administrere og gjennomføre, og det kan vera store problem med gyldigheita dersom målsetjinga er å få tak i kva ei gruppe meiner. Det kan vera problem med den eksterne gyldigheten pga. eit begrensa tal på respondentar og dermed spørsmålet om utvalet er representativt. Metoden eignar seg derfor best til å få greie på kva enkelt individ seier og korleis den einskilde fortolkar og legg mening i eit spesielt fenomen, som til dømes om konsulentbruk i kommunale helse –og omsorgstenester.

Intervjua vart gjennomført andlet-til-andlet. Dette medverkar til fortrulegheit og personleg kontakt og dermed større grad av ærlegheit enn når intervju vert gjennomført via tlf. eller internett i flg. Jacobsen (2005). I eit andlet-til-andlet intervju vil intervjuar kunne observere og ta omsyn til non-verbale uttrykk, noko som i utgangspunktet bør vera ein fordel for kvaliteten på intervjuet, men som samstundes kan forsterke intervjujeffekten, dvs. at nærleiken fører til at informanten opptre annleis enn i ein «normal» situasjon.

Heilt opne intervju utan noko form for strukturering på førehand kan fort bli for komplekse, slik at dei blir vanskelege å analysere. Sjølv om opne intervju er den kvalitative metoden sitt ideal, bør det utarbeidas ein intervjuguide som gjev ein oversikt over kva for tema som skal belysas i løpet av intervjuet (Jacobsen 2005).

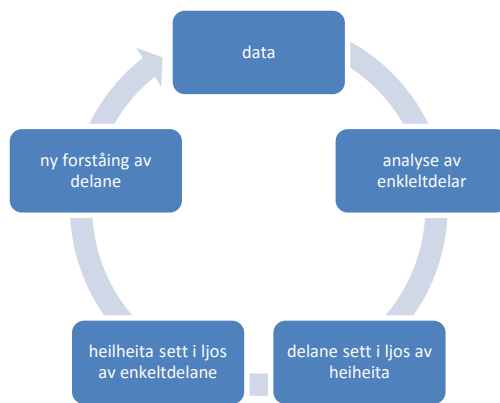
I mitt tilfelle valte eg fem hypotesar som intervjuguide:

- Kommunane har stor tillit til konsulentbransjen
- Kommunane er lite kritiske i si rolle som bestillerar
- Kommunane nyttar i liten grad eigen translasjonskompetanse
- Konsulentbransjen tek i liten grad omsyn til lokale rammevilkår
- Konsulentbransjen påverkar organisasjonsendring innan kommunale helse- og omsorgstenester

Dei fem hypotesane eg har valt som utgangspunkt for intervjuguide, er eit uttrykk for det eg opplever at ein kan finne av holdningar, både blant kommunalt tilsette og i samfunnet generelt.

3.4. Metode for analyse

Analyse av datamaterialet er ikkje fyrst og fremst ein mekanisk prosess, men refleksjon over empiri som har til hensikt å identifisere dimensjonar som belyser problemstillinga. Fyrste fase i analysearbeidet er å redusere kompleksiteten ved å forenkle og strukturere stoffet for å få ein oversikt over det materialet som er samla inn. Ved å forenkle og strukturere skal dei sentrale detaljane koma fram og gje ny innsikt. Såleis er kvalitative analyse ei veksling mellom detaljane og heilheita. Denne vekslinga mellom detaljar og heilheit vert kalla hermeneutisk metode, og kan illustrerast med fylgjande figur (Jacobsen 2005)



Figur nr. 1. Hermeneutisk metode for kvalitativ analyse

Analysearbeidet går føre seg i ei veksling mellom systematisering av data og forming av idear og funn.

For å strukturere analysearbeidet er det hensiktsmessig å definere datamaterialet i relevante kategoriar. Kategoriane samlar type informasjon som liknar på kvarandre eller er ulike kvarandre, men omhandlar same fenomen eller tema. På bakgrunn av innsamla data skal forskaren ha ei open tilnærming til utforminga av kategoriar. For at kategoriane skal vera valide må dei i tillegg til å byggje på innsamla data, vera relevante for andre og annan teori. Ein intervjuguide som vert nytta under datainnsamlinga vil innehalde tema som utgjer det fyrste settet av kategoriar og dermed danne grunnlaget for meir detaljerte underkategoriar og funn.

Eg vil i mitt analysearbeid ta utgangspunkt i dei fem hypotesane og relatere desse til dei teoretiske innfallsvinklane eg har valt. Deretter vil eg systematisere intervjuguiden, slik at kvart spørsmåla vert relatert til aktuell hypotese. Eg vil deretter ta for meg kvar informant og ved hjelp av kategorisering få fram ein oversikt som syner svaralternativa relatert til det aktuelle problemstillinga. Ved å kategorisere på denne måten samlar eg data som liknar på kvarandre eller belyser same tema.

Ved bruk av opne intervju vert innsamla data ofte komplekse og unyanserte, og det er ein viss fare for at ein overser detaljar og nyansar. For i størst mogeleg grad å få med alle nyansar, føretok eg ei nøyaktig transkribering av alle intervju, til saman 79 sider. Dette var tidkrevjande, men gjev eit godt grunnlag for kategorisering og analyse. Kompleksiteten og mangfaldet kan også medverke til at det er vanskeleg å avgrense forskinga til det som det

opphavleg var tenkt, fordi det stadig dukkar opp ny informasjon. Bruk av skjema som systematiserer og kategoriserer svar på spørsmåla relatert til dei ulike hypotesane er eit nyttig hjelpemiddel for å halde fokus på forskingssprøsmålet *Konsulentbruk i kommunale helse –og omsorgstenester, er det styrt av behov eller mote?*

Systematisering av svar i ulike kategoriar (K1, K2, K3) kan til dømes sjå slik ut:

Instrumentell teori					
Hypotese: Kommunen har stor tillit til konsulentbransjen					
Spørsmål: Kva var bakgrunnen for at kommunen valde å nytte konsulent?					
Informant	K1 Mangel på kompetanse	K2 Mangel på tid	K3 Dårleg økonomi	K4 Ryggen fri	K5 Strukturelle endringar
1	X		X	X	
2		X	X	X	X
3	X	X	X	X	
Osv.					

Tabell nr. 7. Døme på kategorisering av innsamla data.

Eg er innforstått med at min empiri vil gje meg informasjon nok til å analysere korleis mine ni informantar opplever bruk av konsulentar i tre kommunar, og berre det. Eg vil ikkje ha informasjon i eit slikt omfang at det gjev grunnlag for generalisering til ein større populasjon, men vera nok til å belyse korleis eit fenomen blir oppfatta av eit avgrensa utval informantar.

Empirien vil gje meg grunnlag for å analysere og drøfte kva for teoretiske perspektiv som ligg til grunn for bruk av konsulenttenester i dei kommunane eg har valt.

3.5. Validitet og reliabilitet

Som utgangspunkt for å vurdere det datamaterialet som er samla inn, vil eg sjå nærare på validiteten (gyldigheten) og reliabiliteten (pålitelegheita) i den aktuelle empirien. I praksis vil dette innebære å ha ei kritisk haldning til dei data som er samla inn.

Samfunnsforskarar generelt går meir og meir bort i frå å omtale eit forskingsresultat er *rett*, men heller omtale forskingsresultatet som det næraste ein kjem sanninga (Jacobsen 2005). Kvalitativ forskning kan ha som målsetjing å gje ei rett beskriving av eit fenomen relatert til eit avgrensa utval, men vil skjeldan vera valid når det gjeld generalisering av funn frå eit utval til ein populasjon. Dette gjeld også for denne oppgåva.

Validitet handlar om gyldighet i forhold til om ein faktisk måler det ein skal måle. For å sikre best mogeleg validitet kan resultatet testast mot respondentane (om dei kjenner seg att i rapporten), gjennom å kontrollere med andre fagfolk, annan teori og empiri og gjennom kritisk gjennomgang av den informasjonen som er samla inn. I mitt studie har eg sikre validitet gjennom å velje informantar som har praktisk erfaring når det gjeld bruk av konsulent og som har vore aktivt med i vurdering både av innhenting av anbod, vurdering av konsulentens sine tilrådingar og oppfølging av desse. Ved å bruke informantar som har vore involvert i fleire prosessar som har resultert i bruk av konsulent, har eg sikra breiare erfaring enn det talet på informantar representerer. I samband med intervju nytta eg mykje spegling som kommunikasjonsteknikk for på den måten å sikre at eg hadde forstått informanten rett.

Når det gjeld bruk av kvalitativ metode, kan både forskar og respondent påverke resultatet som skal undersøkjast, og medverke til at resultatet får slagside. Resultatet vil bli påverka av undersøkinga, med mindre datainnsamlinga føregår utan at informanten er klar over det. Både intervjuar og staden intervjuet vert gjennomført er med på å påverke resultat. I dette studiet vart intervju gjennomført på informantane sin «heimebane», for i størst mogeleg grad å redusere konteksteffekten.

Eit anna forhold som også kan påverke pålitelegheita er at den informasjonen som ligg i data ikkje vert utnytta fullt ut eller vert nytta feil, fordi forskaren ikkje beherskar dei naudsynte analyseteknikkane. For å sikre størst mogeleg grad av validitet har eg nytta både intervju og dokumentundersøking, der eg har relatert funn til fleire teoretiske perspektiv.

Personleg erfaring og førehandkjennskap til informantar og case kan vera ein svakheit ved dette studiet. At både hypotesar og intervjuguide vart godkjent av rettleiar før eg starta på datainnsamlinga, var viktig for å ha ei mest mogeleg objektiv tilnærming til problemstillinga. Under transkriberinga var eg særleg merksam på min ev. ubevisste respons til informanten, at eg ikkje forsterka eller påverka synspunkt slik at intervjuar var styrande for resultatet. Eg meiner sjølv at spørsmåla var opne og ikkje styrte informanten i ei bestemt retning, men det

vil likevel vera for unyansert å sei at resultatet ikkje vert påverka av intervjuet, dvs. både intervjuar og den konteksten intervjuet vert gjennomført i.

Jacobsen (2005) belyser problemet frå to sider, på den eine sida kan nærleik mellom forsakar og forskingsfeltet føre til at tilnærminga og resultatet vert farga av forskaren sine erfaringar, på den andre sida kan avstand og mangel på kjennskap til forskingsfeltet føre til at forkinga vert dårleg som følgje av manglande føresetnad til å fordjupe seg i forskingsfeltet. Eg opplever at dette har balansert godt i denne datainnsamlinga.

4. Analyse og drøfting

I analyse og drøftingsdelen vil eg nå søke etter svar på spørsmålet *Konsulentbruk i kommunale helse og omsorgstenester, er det styrt av behov eller mote?* Spørsmålstillinga indikerer *to* alternative, behov eller mote, medan eg i teoridelen har beslyst forskningsspørsmålet ut i frå *tre* ulike teoretiske perspektiv.

4.1. Årsak til bruk av konsulent

Som eit av mine inngangsspørsmål i intervjuguiden tok eg opp temaet om kva som var årsaka til at kommunen hadde valt å nytte konsulent. Ved å stille dette spørsmålet ynskte eg å få belyst om det var ein konkret situasjon der kommunen hadde ei klar definert målsetjing med å nytte konsulent. Eit døme på dette kan vera ei målsetjing om å redusere driftsutgiftene med eit gitt beløp innan eit gitt tidspunkt. I eit slikt høve vil konsulenten vera middelet for å nå målet og det å identifisere eit innsparingsområde ved hjelp av konsulent, vil vera eit døme på ei instrumentell tenking basert på ein årsak – verknad logikk. Eller det kan vera eit definert mål om å redusere nivå i organisasjonshierarkiet til ein flatare struktur. Nå-situasjonen og målet er definert og konsulenten bidreg med tiltaket eller kanskje rettare, vert sett på som sjølve tiltaket eller virkemiddelet for å nå målet.

Ein av informantane uttrykte årsakstilhøvet slik:

«Vi har bruka konsulent ved fleire anledningar, men mest fordi det er kompetanse vi har mangla. Vi har bruka konsulent i forbindelse med helse –og omsorgsplan, for å kartlegge og gje oss råd. (.....) og vi har bruke det på organisasjonsutvikling, så det er i forhold til kompetanse som vi ikkje har sjølve.»

Ein annan av informantane sa:

«Det var rett og slett det, at kommunen var i ein krevjande økonomisk situasjon. (....) Vi hadde fyrst gått ein runde sjølve, men vi trong litt hjelp rett og slett for å sjå på ting vi ikkje greidde å sjå sjølve, eller vi kunne sjølvsagt greidd det, men vi ville brukt mykje lengre tid og tidsbruk er eit poeng her i forbindelse med budsjett og budsjettprosessar.»

Etter å ha gått gjennom alt det transkriberte materiale definerte eg desse seks kategoriane som årsak til bruk av konsulent innan kommunale helse –og omsorgstenester:

- behov for å redusere kommune sine driftskostnader (9)
- behov for organisasjon/ strukturendring (5)
- mangel på tid til å gjennomføre analyse og endrings arbeid (5)
- behov for ekstern støtte/ dra-hjelp (9)
- behov for kompetanse (3)
- påverknad frå privat sektor (1)

Talet i parentes syner kor mange av informantane som har grunngjeve bruk av konsulent med denne kategorien.

Desse hovudkategoriane vil eg i analysekapittelet definere som mine hovudfunn. Hovudfunna syner årsaker til bruk av konsulent i mine tre case-kommunar. Desse årsakstilhøva vil eg ta med meg vidare inn i drøftinga og relaterer til spørsmålet om bruk av konsulent er styrt av behov eller mote.

4.1.1. Økonomiske årsaker

Alle informantane hadde kommunen sin økonomi som ei forklaring på kvifor kommunen hadde nytta konsulent, men med noko ulik vektlegging. Ein av kommunane tona ned det økonomiske fokuset, men kanskje mest fordi det «alltid» må vera ein del av beslutningsgrunnlaget i kommunal sektor:

«Økonomi er jo alltid fremtredende i kommunesektoren og i helse og omsorgssektoren. Analysearbeidet driv vi godt, det går både på kvalitet og økonomi, men det er på en måte å se nye muligheter, gjøre ting smartere både med kvalitative og økonomiske resultat. Vi tror at god økonomi er en konsekvens av å gjøre ting på en god og smart måte».

Trua på at konsulentbruken er behovsstyrt ut i frå eit instrumentelt perspektiv, blir forsterka ved at alle informantane gav uttrykk for at det var eit definert behov for å bruke konsulent, men nokon av informantane gav uttrykk for at dersom kommunen hadde hatt nok ressursar til å utføre arbeidet sjølv, så ville det ikkje vore behov for å nytte konsulent. Med andre ord, så var det ikkje ein ynskt situasjon for alle, men kommunen sine rammevilkår gjorde at bruk av

konsulent vart den aktuelle løysing. Til tross for denne årsakssamanhengen, så må det til leggjast vekt i kategorien behov meir enn mote.

Berre ein av kommunane dvs. case-kommune nr 3 (men alle informantane frå denne kommunen) gav uttrykk for at behov for kompetanse var årsaka til bruk av konsulent, dette vart forklara med den læringskulturen som pregar organisasjonen, der nettverkstenking og søken etter ny kunnskap står sentralt.

«Det ligg litt sånn i kulturen her da, at ein ser seg litt rundt, skaffar nettverk og sånn.»

Den same kommunen ser på konsulentbruken som eit viktig bidrag inn i kommunen. Det faktum at alle tre informantane frå denne kommunen tydeleg uttrykker ein nytteverdi av å bruke konsulent er med på å sanksjonere at konsulent var svaret på eit opplevd behov. Denne årsak – verknad effekten kjem tydeleg til uttrykk ved at desse informantane var klare på nå-situasjonen (behov for meir kunnskap) og målet (ny kunnskap). Dette er også synleggjort gjennom tittelen på prosjekta, der det vert nytta omgrep som *veiledning*, *opplæring*, *coaching* og *utvikling* for å beskrive innehalde i prosjekta.

Denne empirien er i samsvar med det som konsulentbransjen sjølv gjev uttrykk for, mellom anna gjennom NHO/ Abelia sin rapport, som framhevar offentleg sektor sitt behov for konsulentbransjen sin kunnskap.

At Agenda Kaupang har hatt fleire oppdrag på bakgrunn av kommunereforma både i 2015 og 2016 illustrere eit behov i kommunane relatert til ein konkret årsak, noko som styrker det instrumentelle perspektivet, uavhengig av om årsaka er mangel på kunnskap eller mangel på ressursar.

4.1.2. Behov for ekstern støtte/ dra-hjelp

I eit instrumentelt perspektiv vert organisasjonen sett på som eit verktøy til leiar sin disposisjon for å løyse oppgåver i organisasjonen. Verktøyet vert i denne samanheng konsulenten som er til leiar sin disposisjon for å nå organisasjonen sine mål. Ein av informantane uttrykte det slik:

«Det er veldig lett å nytte dette konsulentfirmaet. Når ein sjølv føler seg utrygg og kanskje skal ta ein større beslutning, som kanskje skal gjelde for mange år, så er det veldig lett å ty til eit konsulentfirma. For då har du på ein måte ryggen fri»

Alle informantane gav i større eller mindre grad uttrykk for at konsulentbransjen spelar ei rolle som «ryggdekning» eller som «drahjelp» ved gjennomføring av endring eller upopulære tiltak. Bruk av konsulent gjev ein legitimitet for å gjennomføre endring. Dette blei ikkje definert som ein sjølvstendig årsak til å bruke konsulent, men kan heller sjåast på som ein tilleggseffekt, meir enn ein årsaksfaktor, og at dette derfor ikkje underbyggjer den instrumentelle teorien.

«Eg trur nok at vi visste veldig godt kva vi skulle og kor vi skulle, men samstundes opplevde vi det som veldig god drahjelp utanfrå. Både for å få andre med på laget, men også for oss som sat i leiinga og tenkte same tankane (som konsulenten), så var det veldig nyttig.»

Eiga erfaring tilseier også at det vert sett på som ein fordel for den kommunale leiinga å kunne støtte seg til konsulentbransjen sine tilrådingar når upopulære tiltak skal gjennomførast.

I rapporten *Konsulentbransjen – en føresetnad for et kunnskapsbasert Norge* (2012) heiter det at «det er en utbredt oppfatning» at det vert nytta konsulent for å legitimere avgjerder som vert tatt av leiinga, men undersøkinga som rapporten byggjer på tilseier at denne årsaka berre utgjer 4 %.» Sjølv om mitt datagrunnlag bare omfattar ni informantar, så var det ei felles oppfatning at det gjev «ryggdekning» eller «drahjelp» å nytte konsulent i samband med endring i organisasjonen. Ein av informantane valte å definere det som å få «eit spark i baken» til å koma i gang med innsparingstiltak, men også denne informanten oppleve at det var ei støtte at det var konsulenten som hadde vore pådrivar.

Ein av informantane forklare auka bruk av konsulent i eigen kommune med påverknad frå privat sektor.

«Eg trur at dette har med kva ein har med seg i bagasjen som kommunalsjef eller rådmann, då (når ein kjem frå privat sektor) er det naturleg å tenke at ein må hente kompetanse utanfrå.»

Dette vil eg koma meir attende til under analyse og drøfting relatert til myteperspektivet.

4.1.3. Bruk av konsulent versus bruk av egne ressursar

Det instrumentelle perspektivet byggjer på ei oppfatning av at problem kan løysast ved å setje i verk rette tiltak. Dette knyter leiing av organisasjonar til fabrikk-metaforen. Når det er problem i produksjonen må ein finne feilen og erstatte den delen som er øydelagt eller av andre grunnar ikkje fungerer, jamfør «leiing gjennom avvik». Med bakgrunn i denne metaforen og med det instrumentelle perspektivet som grunnlag for å analysere det empiriske materialet, har eg stilt spørsmål relatert til hypotesen om at *kommunen er lite kritisk til si rolle som bestillar*. Grad av skepsis til konsulentbransjen vil også vera eit uttrykk for grad av tillit til konsulentbransjen, og eit uttrykk for at konsulenten er svaret på problemet. Dette vil kunne utgjera eit supplement til dei funn som eg har gjort i fyrste del av dette kapitelet, der eg fokuserte på kommunen sin bakgrunn for å nytte konsulent. Funn som forsterkar tilliten til konsulentbransjen vil understøtte den instrumentelle teorien og dermed vera også argument som støttar antakelsane om at det er *behov* som ligg til grunn for bruk av konsulent i dei kommunale helse –og omsorgstenestene. Eller visa versa.

Svar på spørsmålet om kommunen er kritisk i si rolle som bestillar kan også vera eit uttrykk for kommunen sin bestillarkompetanse. Sidan eg ikkje har hatt fokus på kommunen si bestillarkompetanse i intervjuguiden, eller sett dette i samanheng med behov eller mote, har eg valt å heller ikkje trekke fram dette i samband med analyse og drøfting.

Ein av informantane uttrykker det slik:

«Kvifor skal vi bruke 400 000 på noko vi kan sei sjølv?»

Dette vart utdjupa med ein oppgitthet over at det vart nytta konsulent i staden for å bruke dei tilsette med mange års erfaring i kommunen.

Dersom ein ser bort i frå det som vert definert som *Medfinansiering somatisk* nytta denne kommunen (case-kommune nr. 2) om lag kr. 930 000 til konsulentoppdrag over tre år. Den andre kommunen som også vart opptatt av at bruka av egne ressursar var eit aktuelt alternativ til konsulentbruk nytta om lag kr. 1 170 000 over ein tre års periode. Det kunne vore interessant å hatt informantane si oppfatning av om dette, dersom det hadde blitt omsette til lønn til kommunalt tilsette med ein gjennomsnittleg kostnad for kommunen på om lag kr. 800 000, ville gjeve eit like godt eller betre resultat enn bruk av konsulent. Ein slik

informasjon kunne sagt noko om oppfatninga er basert på fakta eller myter, og ev. forsterke moteperspektivet.

Den kommunen (case-kommune nr. 3) som hadde lågast kostnader til konsulent, om lag kr. 655 000 over ein tre års periode, har vore tydelegast på nytten av å bruke konsulent.

«Ja, det har vore veldig nyttig det vi har hatt inne, absolutt!»

Ein annan informant gav uttrykk for at bruk av konsulent fyrst og fremst var politisk initiert og eit uttrykk for eit ynskje om å få ein ala carte meny som synte aktuelle innsparingsområde. Det skulle gjera det enklare for politisk nivå å ta stilling til aktuelle innsparingsområde. Desse uttalene tydar på at det var ulik oppfatning mellom dei som tok avgjerda (politisk) og dei tilsette. Blant dei tilsette vart det stilt spørsmål ved om det var rett bruka av pengar, og dei var kritiske til at den kompetansen som var i kommunen ikkje vart nytta. Dei same informantane har oppgjeve økonomi og mangel på tid som grunn for at kommunen nytta konsulent. Denne kombinasjonen svekker det instrumentelle perspektivet eller grunnlagt for å leggje vekt på *behov* som årsaka til konsulentbruk. Dette kjem til uttrykk ved at desse informantane meiner at dei kunne løyst utfordringane utan konsulent dersom det hadde blitt lagt til rette ved å gje dei tilsette ressursar til utføre jobben.

Konsulentbransjen blei «svaret», men informantane oppleve at dei kunne funne svaret utan bruk av konsulent. Det synest som om det ikkje var einigheit i organisasjonen om at det var alternative måtar å løyse problemet på. Informantane opplevde at *behovet* var situasjonsbetinga dvs. utløyst av kommunen sine knappe ressursar og kunne vore løyst ved å bruke eigne tilsette dersom pengane som vert nytta til konsulent i staden heller hadde blitt bruke til å styrke eigen organisasjon.

Informantane vart ikkje spurt om det vart vurdert å nytte dei tilsette sin kompetanse som alternativ til konsulentbruk. Dette kunne vore nyttig informasjon. Men på spørsmål til informanten om det vart formelt uttrykt skepsis dvs. om tillitsvaltapparatet og vernetenesta formidla dette synspunktet, så var svaret nei.

«Nei, ikkje formelt. Det gjekk på det uformelle, eg fekk stadig høyre at dei syntes det var ufornuftig bruk av pengar. (.....) Eg trur det ligg i botnen at det ikkje heilt er kjennskap til det me kan forvente å få i andre enden. Pluss at dei syntes det er trist at dei ikkje blir bruka som ein ressurs.»

4.1.4. Mangel på tid og ressursar

Fem av ni informantar har uttaler som i større eller mindre grad forsterkar inntrykket av at konsulentar vart nytta fordi kommunen sine eigne tilsette ikkje hadde tid til å gjere den jobben som konsulenten vart beden om å gjera.

«Vi har jo kompetanse til å gjere den jobben innad i kommunen, men vi har jo ikkje tid, for det er andre ting som må prioriterst..... Så det er det einaste.»

Det vart også uttalt at kommunalt tilsette ville nytta andre arbeidsmetodar enn den konsulentbransjen nyttar. Som døme på dette vart nemnt å drive rusors ved å ta direkte kontakt og oppsøke kommunar for å finne gode løysingar, framfor å nytte benchmarking og analyse av KOSTRA-tal som metode. Gjennom desse utalane ser ein også ein viss mistillit til konsulentbransjen sine arbeidsmetodar, eller i alle fall ei oppfatning av at det finns andre metodar som kunne ført til målet.

«Viss kommunen sette av ressursar til kvalitetsutvikling i kommunen, og hadde hatt folk som faktisk jobba me det, så trur eg at ein kunne samla inn veldig mykje av den kunnskapen ved å lønne ein person i kommunen»

Informantane gav varierende svar på spørsmålet om kommunen er lite kritisk i si rolle som bestillar. Dei fire informantane som meinte at kommunen kunne løyst utfordringane sjølve vart ikkje spurt om dette vart presentert som eit konkret alternativ, når avgjera om å nytte konsulent vart tatt. Dette er ein svakheit ved undersøkinga. Det hadde vore interessant å visst, og vore eit viktig bidrag til analysen, dersom empirien hadde sagt noko om nettopp dette. Vart det gjort ei konkret framstilling av kommunen sin kompetanse og kva det ville ha kosta kommunen å nytte denne i staden for å bruke konsulent? Sidan dette ikkje vart nemnt av informantane er det nærliggjande å tru at dette ikkje vart gjort.

Det var bare ein av kommunane (case-kommune nr. 3) som ikkje nemnte *tid* som årsaksfaktor til bruk av konsulent. Dei same informantane var tydelege på at det var behov for kompetanse (kombinert med økonomi) som var årsaka til at det vart nytta konsulent. Denne gruppa av informantar var tydelege på at konsulenten var svaret på kommunen sitt behov. Mi oppfatning er, at dei informantane som hadde kompetanse som grunngjeving for å nytte konsulent, var tydlegare i at konsulentbruk dekt eit reelt behov, enn dei informantane som hadde økonomi og tid som grunngjeving. Sjølv om nokre av informantane som hadde tid og økonomi som

grunngeving sa at det hadde vore nyttig å bruke konsulent, så teikna desse informantane eit meir nyanser bilde, enn dei informantane som hadde behov for kompetanse som grunngeving. Kommunen som hadde eit klart definert behov (kompetanse) var også tydelegare/ meir kritisk i si bestilling. Denne kommunen nytta nettverk og referansar for å finne den konsulenten som dei meinte at best kunne dekke kommunen sitt behov.

4.1.5. Tillit, involvering og dialog

Med utgangspunkt i hypotesen om at *kommunen er lite kritisk til si rolle som bestillar*, tek eg i intervjuguiden opp spørsmålet om korleis kommunen jobba med grunnlaget for innhenting av anbod og kva for krav kommunen stilte i den samanheng. Det blei utfordrande å finne kategoriar som kunne relatere empirien til det instrumentelle perspektivet, men eg valte å bruke kategoriane *involvering av tilsette* og *dialog med konsulenten*. Involvering av tilsette definerer eg ved at dei tilsette var involvert gjennom verneombod og tillitsvaltapparatet, og legg vekt på om det vart uttrykt skepsis frå desse representantane.

Ein av informantane gav uttrykk for at dei tilsette var opptatt av at konsulenten ikkje skulle koma med noko dei visste frå før:

«Vi la vekt på det, då vi innhenta referansar, at vi ikkje fekk ein konsulent som kom å fortalte oss ting vi visste frå før.»

Informanten fortel at kommunen har vore i ein situasjon med dårleg økonomi over lang tid og har «snudd alle steinar» og hadde behov for at nokon kom å «såg med nye auger».

Kommunen var oppatt av at når ein skulle bruke pengar på konsulent var det viktig at kommunen fekk praktisk nytteverdi tilbake. Den kommunen som denne informanten representerer hadde fokus på at konsulenten var med på prosess og gjennomføring, og kom med praktiske verktøy som kommunen kunne ha nytte av. Det syntes som om god dialog mellom kommunen og konsulenten for å avklare kva kommunen hadde behov for, hadde betydning både for at kommunen fekk tillit til konsulenten og for at kommunen i ettertid sit igjen med løysingar som var til praktisk nytte, og dermed opplevde at konsulenten dekte eit behov.

Ein av informantane sa at det var godt å få tilbakemelding frå konsulenten på at avdelinga hadde ei effektiv drift og at det ikkje var meir å henta ved ytterlegare omorganisering.

Vedkomande oppleve konsulenten som ei støtte. Fokuset vart retta mot kvaliteten på tenesta og korleis oppretthalde denne med små ressursar. Denne måten å jobbe på, i tett dialog med konsulenten, for å avklare behov og satsingsområde, var med på å skape tillit. Det var likevel noko ulik oppfatning av om det var eit reelt behov for, og dermed også faktisk nytteverdi, av å nytte konsulent i denne kommunen. Ein av informantane meinte at sjølv om konsulenten var flink, så var det lite nytt vedkomande hadde å bidra med, som kommunen ikkje var kjent med frå før.

«Det var ingen overraskingar, men eg tenkjer at det var sunt.....»

Det kjem i liten grad fram at vernetenesta og tillitsvaltapparatet har stilt seg negativ til bruk av konsulent, eller har kome med alternative løysingar, men det vert likevel uttrykket ein skepsis blant dei som jobbar «på golvet». Dette gjeld særleg case-kommune nr. 2.

Konsulenten sin nærvær i organisasjonen synest å ha betydning for kor stor grad av tillit konsulenten får. Dette vert poengtert av informantar frå alle tre kommunane. Dess meir konsulenten er med i prosessane og har erfaring frå fagfeltet, dess større tillit har kommunen til konsulenten.

«Vi har jo hatt konsulentar her som har gått rundt med mørke dressar i gangane,men dette var jo på ein heilt annan måte.»

I dette kapittelet har eg analysert empirien opp i mot ei forståing av at konsulentbruk i kommunale helse –og omsorgstenester er styrt av *behov*, og relatere denne delen av analysen til det instrumentelle perspektivet. Empirien er ikkje eintydig støttande til hypotesane om at *kommunen har stor tillit til konsulentbransjen og kommunen er lite kritisk i si rolle som bestillar*, men empirien har gjeve eit godt grunnlag som eg vil ta med meg vidare i ei samla analyse av om *konsulentbruk i kommunale helse og omsorgstenester er styrt av behov eller mote*.

4.2. Analyse og drøfting ut i frå myteperspektivet og eit nyinstitusjonelt perspektiv

Med vektlegging på forholdet mellom organisasjonen og omgivelsane og på verdiar og sosialt skapte normer i organisasjonen, har eg lagt fylgjande hypotesar til grunn for å vurdere empirien opp i mot teoriar om myteperspektivet og det nyinstitusjonelle perspektivet:

- kommunen nyttar i lita grad eigen translasjonskompetanse
- konsulentbransjen tek i lita grad omsyn til lokale rammevilkår
- konsulentbransjen påverkar organisasjonsendring innan kommunale helse –og omsorgstenester

Eg har nytta fylgjande kategoriar for å systematisere empirien relatert til hypotesane:

- ferdig utarbeida (1)
- god dialog (9)
- tilpassing/ delvis gjennomføring (9)
- ny og nyttig kunnskap (7)
- styrking av eigne ressursar/ kunne gjort jobben sjølv (5)
- konsulenten sine tilrådingar var som forventa (4)
- dra-hjelp/ støtte til gjennomføring (9)

Talet i parentes syner kor mange av informantane som har stadfesta denne kategorien.

Desse kategoriane har eg i analysen definert som mine hovudfunn ut i frå eit nyinstitusjonelt perspektiv og myteperspektivet og lagt desse hovudfunna til grunn for analyse og drøfting.

4.2.1. Tilpassing til lokale tilhøve

Med utgangspunkt i hypotesen «*kommunane nyttar i lita grad eigen translasjonskompetanse*» har eg valt å sjå nærare på om tilrådingane frå konsulentbransjen blei justert og tilpassa kommunane.

I denne samanheng vil det kunne vera ein svakheit ved intervjuguiden, å setje fokus på kommunen sin justering og tilpassing av konsulenten si tilråding. Ved å ha dette fokuset, vil det ikkje koma fram dersom tilpassing og justering vart vurdert, men tilrådinga frå konsulenten vart gjennomført *utan* at det vert gjort noko tilpassing. Ikkje fordi kommunen

ikkje var kritisk, men fordi konsulenten si tilråding vart vurdert som ei god og rett løysing for kommunen. Dette kan, på eit unyansert grunnlag, føre til ei vektlegging av det nyinstitusjonelt perspektivet i større grad enn det er grunnlag for. Eg vil i mi analyse av empirien vera merksam på dette, ved å sjå samanhangen i den totale empirien til kvar einskilt informant og ikkje bli for fokusert på lausrivne enkeltelement.

Det var bare ein av informantane som hadde svar i kategorien «ferdig utarbeida». Denne informanten hadde fylgjande uttale:

«Eg syntes vel at det (konsulentrapporten) var litt ferdig utarbeida. Eg syntes då det. Men det var jo ikkje noko dårleg eller noko sånt, men det høyrdes ut som det var presentert akkurat liknande fleire gonger før.»

Som svar på spørsmålet om dette vart problematisert eller fylgd opp frå kommunen si side, sa informanten at

«Nei, det vart det ikkje. Fordi..... eg veit ikkje.... Fordi det desse to damene presenterte, det var ikkje noko å sei på det liksom. Det var jo flott og fint....»

Til tross for desse uttalene, syner empirien frå denne kommunen at konsulenten sine tilrådingar berre delvis vart fylgd eller ikkje fylgd, avhengig av kva for konsulentoppdrag det er snakk om.

4.2.2. Dialog mellom konsulent og kommune

Intervjuguiden hadde ikkje spørsmål som var relatert til konsulentbransjen sin arbeidsmetode, men både eiga erfaring og intrykk frå informantane tilseier at konsulentbransjen legg vekt på ei arbeidsform som skal medverke til tillit til det endelege produktet. Dette kjem til uttrykk både ved å nytt konsulentar med praktisk og relevant erfaring frå helsesektoren og ved å vera i tett dialog med leiinga om innhaldet i rapporten/ sluttresultatet av konsulentoppdraget.

«Eg synest jo at konsulentbransjen er tett på den øvste leiinga i kommunen, dei skjønar oppdraget.»

«Vi har jo hatt konsulentar her tidlegare som har gått rundt med mørk dress i gangane, men dette var jo på ein veldig annleis måte da....»

Denne måten å arbeidet på er med på, ikkje bare å gje tillit, men også å gje kognitiv legitimitet i omgivelsane. Ved å syne til tidlegare konsulentoppdrag skaper konsulentbransjen grunnlag for reproduserande og sjølvforsterkande perspektiv der meiningsberande symbol og felles normer og standardar vert tatt for gitt. Dette er med på å forsterke både det nyinstitusjonelle perspektivet og myteperspektivet og dermed også mote som grunnlag for konsulentbruk i kommunale helse –og omsorgstenester.

Empirien syner at alle kommunane opplevde at det var god dialog mellom konsulenten og kommunen, men det var noko ulikt i kor stor grad tilrådinga frå konsulenten vart justert og tilpassa kommunen. Sjølv om det var ein intensjon i intervjuguiden å skilje mellom tilpassing av konsulenten si tilrådinga, som ein del av samhandlinga mellom kommunen og konsulent (før endeleg tilråding) og tilpassing i samband med gjennomføringa av konsulenten si tilråding, ser eg at denne skilnaden ikkje har kome tydeleg nok fram i spørsmåla, og dermed er det heller ikkje lett å skilje i empirien. Ei slik nyansering kunne vore interessant for å belyst dialogen mellom konsulenten og kommunen og dermed grad av gjensidig påverknad, eller ev. gjeve funn som forsterka konsulentbransjen sin posisjon når det gjeld påverknad av kommunale helse –og omsorgstenester.

Ei slik nyanseringa vil truleg likevel ikkje ha avgjerande betydning i forhold til problemstillinga. Grad av analytisk/ kritisk tilnærming frå kommunen si side vil uansett ha betydning for vektlegging av mote versus behov som bakgrunn for å nytte konsulent i kommunale helse –og omsorgstenester. Dess mindre kritisk tilnærming, dess meir stryking av mote framfor behov.

I mi analyse av empirien er mitt hovudinstrykk, at dialog under vegs fyrst og fremst har gjeve konsulenten forankring for si analyse av organisasjonen, medan tilpassinga oftast skjedde etter at konsulentrapporten var levert. Det er kommunane som må leve med det som blir sett i verk, og dersom belastning vert for stor ut i frå eit tenesteperspektiv eller er politisk uakseptable, skjer det tilpassingar.

Ein av informantane sa det slik:

«Konsulenten er jo «long gone», det er vi som står igjen.»

Ein annan kommenterte arbeidet som konsulenten hadde levert på denne måten:

«Vi veit at det er heilt uspiseleg for politikarane her, så det er nesten ikkje noko vits i å koma med slike forslag»

I ein av kommunane vart det sett ned faggrupper etter at konsulenten hadde kome med sitt framlegg til innsparing, desse faggruppene kom med sine tilrådingar som vart vektlagt i rådmannen si innstilling. Dei to kommunane som hadde klarast bestillingar i forhold til å definere innsparingsområde, seier at tilrådinga frå konsulenten (konsulentrapporten) blei gjennomført delvis eller gradvis.

Ein av informantane uttrykte det på denne måten:

«Når konsulenten hadde peika på kva som var mogeleg, så tok vi den utfordringa, men bemanninga blei noko høgare fordi det var lokale forhold som gjer at det ikkje var mogeleg.»

Informantane frå den kommunen som var tylegaste på å definere eit ikkje-økonomisk betinga behov, er tydlegast på at dei fekk det dei var ute etter, men også denne kommunen gav uttrykk for at tilrådinga frå konsulenten ikkje vart «fylgd slavisk», men at kommunen vurderte kva som «virka fornuftig».

Den delen av empirien som er relatert til kommunen si tilpassing av konsulenten si tilråding, er ikkje eintydig med på å underbygge det nyinstitusjonelle perspektivet. Empirien styrkar heller oppfatninga av at kommunen tilpassar tilrådinga frå konsulenten til kommunen sine egne behov, meir enn at kommunen tilpassar seg omgivelsane. Sjølv om det ikkje er eintydig, er det også i denne delen av empirien uttaler som gjev inntrykk av at kommunen kunne løyst utfordringane utan bruk av konsulent, dersom pengane i staden hadde blitt nytta til ekskursjonar og utviklingsarbeid gjennom bruk av nettverk. Når det likevel vert nytta konsulent, er kommunane kritiske og tilpassar tilrådingane til det som kommunen oppfattar som den akseptable eller beste løysinga.

4.2.3. Bruk av benchmarking i kommunane

For å belyse hypotesen «*konsulenten tek i liten grad omsyn til lokale rammevilkår*» vart det mellom anna stilt spørsmål om informantane kontakta ein eller fleire av dei kommunane som vart nytta til benchmarking. Hensikta med å stille dette spørsmålet var å kartlegge om

informantane kunne bidra med empiri som tilsa at konsulenten gav same tilråding til fleire kommunar, og på den måten aktivt medverkar til å skape felles kognitiv legitimitet i omgivelsane. Eit slikt funn ville styrkt moteperspektivet i problemstillinga.

Fire av ni informantar, fordelt på alle tre kommunar, svara bekreftande på at dei hadde kontakta kommunar som konsulenten nytta som samanlikningsgrunnlag, men det syntes ikkje som om dette hadde vore samtaler som hadde gjeve informasjon som vart vektlagt i det vidare arbeidet i kommunane eller som kan medverke til å finne svar på problemstillinga om konsulentbruk i kommunale helse –og omsorgstenester er styrt av behov eller mote.

Ein av dei fire informantane sa:

«Ja, det blei gjort, meiner eg, men eg var ikkje noko særleg inne i den prosessen.»

Ein annan informant frå same kommunen sa at

«Eg syntes ikkje at det var så mykje å hente der.»

Ein informant frå ein annan kommune sa at

«Dei var veldig tydelege på å sei at nedskjeringane hadde vore brutale og dei hadde ikkje tid til å snakke med meg.»

Den fjerde informanten sa at ein av samanlikningskommunane vert kontakta for å få informasjon om kompetansen til konsulenten, fordi dei ikkje ynskte ein konsulent som bare kom for å fortelje det dei visste frå før.

Denne empirien tilseier at i den grad referansekommunar vart kontakta, var det ikkje fokus på om konsulenten gav meir eller mindre identiske tilrådingar til kommunane. Dersom dette hadde vore tilfelle, ville det styrka trua på at konsulentbransjen påverkar utviklinga innan kommunale helse –og omsorgstenester, og dermed forsterka moteperspektivet. På bakgrunn av dei spørsmåla som vart stilt og det fokuset informantane hadde i svara sine, er det vanskeleg å tillegge denne empirien vesentleg vekt i retning av om bruk av konsulent i dei aktuelle kommunane har vore styrt av behov eller mote.

«Det går jo mykje på at vi har nettverk, ikkje sant, altså det er folk vi har høyrte om og som vi veit har levert gode tenester til andre kommunar og vi var i kontakt med kommunar der dei hadde vore.»

Her vart gode tilrådingar frå konsulenten forklara med at kommunen sjølv hadde vore kritisk i val av konsulent, dvs. funne ein konsulent som høvde til kommunen sitt behov, igjen ei forsterking av det instrumentelle perspektivet.

Dersom ein analyserer denne uttalen ut i frå eit nyinstitusjonelt perspektiv og myteperspektiv ser ein også at dette perspektivet kan bli vektlagt, ved at kommunen søker kognitiv legitimitet i omgivelsane, og nyttar konsulentar som får positiv omtale av andre kommunar. Dette er likevel noko som skjer etter at kommunen har valt å nytte konsulent, og er ikkje ei forklaring på årsaka til kvifor det vert nytta konsulent, i det perspektivet har denne empirien derfor ikkje direkte relevans for problemstillinga.

4.2.4. Bruk av nettverk

Det var særleg ein av kommunane (case-kommune nr. 3) som la stor vekt på å hente inn erfaring frå fagnettverk og frå kommunar dei hadde kjennskap til gjennom ulike fora. Eg vel å ta med denne empirien, sjølv om bruk av nettverk ikkje kan direkte samanliknas med bruk av konsulent i kommunale helse –og omsorgstenester, er det interessant empiri i eit myteperspektiv og i eit nyinstitusjonelt perspektiv. Det er også relevant å spørje om det kan det vera grunn til å anta at den haldninga som denne empirien syner også ligg til grunn for bruk av konsulent i kommunale helse –og omsorgstenester. Eller om bruk av konsulenttenester kan sjåast på som eit verkemiddel i eit nyinstitusjonelt perspektiv.

«Vi må sjå på kommunar som lykkast. Kva er det som gjer at nokon kommunar lykkast medan andre liksom på ein måte..... Eg har jo veldig tru på nettverk da.»

Alle tre kommunane meinte at det ville vore nyttig å besøkt andre kommunar, og på den måten få relevant og erfaringsbasert kunnskap. I den samanheng var det ikkje konsulenten sine benchmarkingkommunar det var snakk om, men kommunar som dei kjente til gjennom ulike nettverk, som hadde fokus på endring og hadde gjennomført vellykka utviklingsprosjekt. Dette er eit uttrykk for imiterande isomorfisme og er med på å underbygge det nyinstitusjonelle perspektivet. Kommunar ein ynskjer å samanlikne seg med vert sett på som tidsrette og naturleg å fylgje, og gjev inntrykk av at moteperspektivet er med på å styre handlingsmønsteret i kommunane.

Sjølv om det er element her som gjer det relevant å tenke at synet på bruk av nettverk har overføringsverdi til bruk av konsulent, er det ikkje eit eintydig grunnlag for å trekke ein slik konklusjon.

4.2.5. Opplevd nytteverdi av konsulenten sine råd

I intervjuguiden til den tredje og siste hypotesen *Konsulentbransjen påverkar organisasjonsendring innan kommunale helse –og omsorgstenester* vart det fokusert på informantane si oppleving av om kommunen har fått tilført ny og nyttig kunnskap, og om kommunen kunne oppnådd same resultat utan bruk av konsulent. Dersom informantane opplever at konsulentbransjen tilfører kommunen kunnskap som dei elles ikkje hadde fått, og dette er nyttig kunnskap for kommunen vil eg tolke det slik, at her har det vore behov for å nytte konsulent. Dersom informantane opplever at konsulenten har kome med løysingar som kommunen var kjent med frå før eller som ber preg av å vera «blåkopi frå ein annan kommune» vil dette truleg vera eit uttrykk for at kommunen har vore lite spesifikk i si bestilling og at det er mote som ligg til grunn for å bruke konsulent.

Som grunnlag for analyse vil eg også ha med meg det instrumentelle perspektivet, konkretisert ved at dersom konsulentbransjen tilfører kommunen ny kunnskap som vert opplevd som nyttig for kommunen, har det lege eit behov til grunn. Sjølv om konsulenten ikkje er det einaste svaret så er det dette svaret kommunen har valt fordi det var eit behov i organisasjonen. Eit slikt funn, til dømes eit opplevd kompetansebehov, vil forsterke den delen av analysearbeidet som er relatert til den instrumentelle teorien og som har empiri som definerer konsulentbruk ut i frå mål-middel perspektivet.

Tidlegare i analysedelen har det kome fram at nokre av informantane uttaler at det kunne heller vore nytta andre metodar, enn bruk av konsulent, for å tilføre kommunen ny og nyttig kompetanse. Det vert uttrykt skepsis til at kommunen nyttar konsulent framfor å tilføre organisasjonen ressursar slik at eigne tilsette kan gjera «konsulentjobben», dette er med på å forsterke oppfatninga av at konsulentbruk er styrt av mote. Eg vil derfor sjå samanhengen i empirien, og leggje vekt på om dei informantane som vurderer at konsulenten sitt bidrag har vore nyttig for kommunen også seier noko om at dette kunne kommunen løyst sjølv ved å nytte egne ressursar. Ein slik kombinasjon av synspunkt vil forsterke moteperspektivet.

Det vil også vera interessant å sjå på samanhengen mellom nytteverdi og om bruk av konsulent gav eit anna resultat enn det kommunen kunne oppnådd utan bruk av konsulent. Ved ein kombinasjon av opplevd nytteverdi og at kommunen kunne kome fram til same resultat utan bruk av konsulent/ resultatet var som forventa, vil eg også sjå på om same informanten legg vekt på konsulenten som «dra-hjelp». Ein slik kombinasjon av svar vil eg ta til inntekt for at konsulenten utgjer ein legitimitet som underbyggjer sosialt skapte normer i omgivelsane og dermed også trua på at konsulentbruk er styrt av mote.

Eg vil også sjå nærare på den gruppa som ikkje opplever at konsulenten gav kommunen ny og nyttig kunnskap, men som likevel opplever at konsulenten var ein nyttig støttespelar ved gjennomføring av tiltak.

4.2.6. Legitimitet i omgivelsane

Både under gjennomføring av intervju og i løpet av arbeidet med transkribering, har eg sett konturane av at ein av kommunane (dvs. case-kommune nr. 3) skil seg ut når det gjeld å stadfeste opplevd nytteverdi av konsulentbruk. Dette har blitt ytterlegare stadfesta når eg har analysert, systematisert og kategorisert empirien. Sjølv om denne kommunen hadde økonomi som ein av årsakene til å nytte konsulent, skilte den seg ut frå dei andre kommunane ved at økonomiperspektivet var ned tona, og behovet for ekstern kompetanse vart vektlagt.

Informantane frå denne kommunen er samstemte i si oppfatning av at kommunen ikkje hadde kome til same resultat utan bruk av konsulent og at kommunen har fått ny og nyttig kunnskap. Den same kommunen var bevisst i si rolle som bestillar og bruka nettverket sitt for å finne den konsulenten som best kunne dekke kommunen sitt behov.

«Vi visste veldig godt kva vi var ute etter (.....), så det var på ein måte for å skaffe ein ny retning, som vi ante korleis skulle vera»

Kommunen visste i grove trekk kva og kor dei ville, men mangla kompetanse på vegen dit, i eit konsulentoppdrag handla dette om fagkunnskap, i eit anna om endring i organisasjonen. Ein annan informant frå same kommunen sa:

«Vi hadde gjort ein veldig nøye kravsspesifikasjon og fekk akkurat det vi ville ha»

På tross av dette, som indikerer at bruk av konsulent i denne kommunen er styrt av behov meire enn mote, gjev informantane uttrykk for at nettverk har stor betydning. Dette tydar på at kommunen er opptatt av det normative i omgivelsane, og at forholdet mellom organisasjonen og omgivelsane er viktig.

«Eg tru at kommunen sjølv må ha ei formeining og fylgje godt med på kva som rører seg der ute og kva som er suksess kriteire for å lykkast. Du må være med på utviklinga, det går i ei retning. Nasjonal politisk er det ei veldig klar retning, og vi må følgje med på den, og skaffe oss konsulentar som er fagleg på hogget.....»

Rørvik (1992) skriv at årsaka til endring av institusjonelle standarar kan til dømes vera ei grunnleggjande haldning i organisasjonane om at det er viktig å følgje med i utviklinga, og at endring har ein verdi i seg sjølv. Han omtalar vidare endring av organisasjonen sine standarar som motehandel-modellen. Motehandel-modellen grunngjev endringa med behov for å fylgje sosialt skapte normer. Denne forklaringa er særleg relevant for organisasjonar som er avhengig av legitimitet i ein marknad meir enn å lykkast med eit salsprodukt.

Sjølv om informantane frå den aktuelle kommunen gjev inntrykk av å nytte konsulent for å oppnå legitimitet i omgivelsene, gjev informantane så klart uttrykk for at kommunen nytta konsulent for å løyse utfordringar dei ikkje hadde kompetanse til å løyse sjølve, at det er kommune sitt *behov* som framstår som den viktigaste grunngjeving for bruk av konsulent i denne kommunen.

I tillegg til desse tre informantane, var det ein av informantane frå ein annan kommune som også sa at konsulenten hadde tilført kommunen ny og nyttig kunnskap som kommunen ikkje hadde kome fram til ved bruk av eigne ressursar.

Det var bare ein av kommunane som peika seg ut ved at informantane hadde ei felles oppfatning av at kommunen hadde nytte av å bruke konsulent, og ikkje hadde koma fram til same resultatet utan. Sidan empirien frå dei andre informantane ikkje er unison kommunevis, har eg valt å analysere empirien frå desse to kommunane under eitt, og bruke dei ulike kategoriane som utgangspunkt for analyse.

4.2.7. Konsulenten si rolle overfor kommunen

Eg vil fyrst sjå på gruppa med informantar som vurderer at konsulenten sitt bidrag har vore nyttig for kommunen og som samstundes seier at kommunen kunne løyst «konsulentoppdraget» sjølv ved å få tilført ressursar for å bruke egne tilsette. Det er tre informantar som har denne kombinasjonen av svar, to av desse er tydelege på at kommunen kunne kome fram til same resultat utan bruk av konsulent eller sagt på ein annan måte; konsulent sine tilrådingar var som forventa. Den tredje informanten er meir usikker, avhengig av kva for konsulentoppdrag svaret er relatert til, men eit samla inntrykk av intervjuet med denne informanten, gjer at eg vel kategorien «konsulenten sine tilrådingar var som forventa». Alle informantane seier at konsulenten har vore viktig støtte når upopulære tiltak skal gjennomførast.

«For det var ikkje noko revolusjonerande nytt dei kom med heller, vi også kunne sei kor vi kunne spare (....) Det skrivne ord veg tyngre, føler eg.» («Det skrivne ord» var eit her uttrykk for konsulentrapporten.)

Oppsummert er det tre av ni informantar som gjev ein kombinasjon av svar som kan tolkas i retning av at konsulentbruk i kommunale helse –og omsorgstenester er styrt av mote, av desse er det to kommunalsjefar og ein avdelingsleiar. Svare inneheld informasjon om at informanten har oppleve at det har vore nyttig å bruke konsulent, men at konsulenten leverte i tråd med det som var forventa og at kommunen kunne greidd seg utan konsulent, dersom kommunen hadde fått auka ressursar, samstundes som det var godt å ha konsulenten som «støtte i ryggen».

Ut i frå kategoriane «styrking av egne ressursar/ kunne gjort jobben sjølv» og «konsulenten sine tilrådingar var som forventa» vil ein med eit enkelt resonnement kunne konkludere med at i desse tilfella er bruk av konsulent styrt av mote meir enn av behov. At dei same informantane opplyser om «nytteverdi» og «dra-hjelp» gjer bilde litt meir samansett, men dersom dette er eit uttrykk for at tillit til konsulentbransjen har vokse fram over tid, og at konsulentbransjen fått ein førebiletleg status i offentleg sektor, så er dette også med på å forsterke moteperspektivet. Desse tre informantane har, ut i frå myteperspektivet og eit nyinstitusjonelt perspektiv, bidrege med empiri som går i retning av at konsulentbruk i kommunale helse og omsorgsteneste er styrt av mote.

Den siste gruppa med informantar dvs. to av ni, svarar nei på spørsmålet om konsulentbransjen har tilført kommunen ny og nyttig kunnskap, og ja på spørsmåla om kommunen kunne kome fram til same resultat å tilføre auka ressursar. Men også desse informantane såg nytten av å bruke konsulent for på den måten å oppnå legitimitet i organisasjonen.

Ved å nytte konsulent får leiinga «ryggen fri» som ein uttrykte det, eller for å «få eit spark i baken» som den andre informanten sa.

Desse to informantane uttrykte seg mellom anna slik:

«Eg tenkjer at kommunen sit med enormt mykje kunnskap som dei kan bruke sjølve. Men det er ikkje så lett å vera frampå viss det er ei sånn holdning, at det må ein konsulent til for å sei dei lure tinga. I alle fall er erfaringa her, at dette kunne vi klart fint sjølve. Men det er ei sånn dreining, at konsulenten skal inn i kommunane.»

«I omstilling innanfor helse, så sit vi med kunnskapen, og den konsulenten må på ein måte inn og bruke tid og pengar på å hente ut den kunnskapen. Vi sit jo med den allereie! (.....) vi hadde løysinga sjølve, eg foreslo to ting og sånn blei det. Vi har eigentleg hatt lite kontakt med konsulenten, for vi har greidd oss sjølve.»

«Det som konsulentfirmaet framstiller som eit vellykka resultat, opplevde vel kanskje ikkje dei som eg snakka med som eit vellykka resultat.»

Desse informantane gav også uttrykk for at bruk av konsulent var eit «top-down» initiert initiativ. Det nyinstitusjonelt perspektiv legg vekt på at sosiale grupper definerer kva som er den beste og mest hensiktsmessige måten å gjere ting på, og det blir tatt for gitt at den aktuelle handlingsmåten er den rette. Det vart mellom anna peika på den posisjonen eller autoriteten som leiing i privat sektor har overfor offentleg sektor. Leiarar med erfaring frå privat sektor søker legitimitet i meiningsberande symbol frå privat sektor. Dette var ikkje fokus i intervjuguiden, men kom likevel fram i samtala med ein av informantane. I ettertid ser eg at privat sektor si påverknad på offentleg sektor kunne vore ei interessant hypotese som kunne gjeve nyttig informasjon til analysearbeidet. I den eine kommunen vart det lagt vekt på at tidlegare erfaring frå privat sektor hadde mykje å sei for omfanget av bruk av konsulent. Ei slik uttale forsterkar trua på at konsulelbruk er styrt av mote, og bør bli tatt med som ei forsterking av det nyinstitusjonelle perspektivet og myteperspektivet.

I dette kapittelet har eg analysert empirien opp i mot ei forståing av at konsulentbruk i kommunale helse og omsorgstenester er styrt av *mote*, og relatere denne delen av analysen til det nyinstitusjonelle perspektivet og myteperspektivet. Empirien støttar i varierende grad hypotesane som er lagt til grunn, det er empiri som støttar det nyinstitusjonelle perspektivet og myteperspektivet, men også empiri som støttar det instrumentelle perspektivet. Eg vil i neste kapittel oppsummere analyser og funn, før eg i siste kapittel konkluderer på spørsmålet om bruk av konsulentar i kommunale helse og omsorgstenester er styrt av behov eller *mote*.

4.3. Oppsummering av analyse og drøfting

Eg har valt å systematisere empirien i kategoriar som vektlegg behov eller *mote* som årsak til bruk av konsulent i kommunale helse –og omsorgstenester. Ei skjematisk framstilling vil ikkje gje svar på spørsmålet eller får fram nyansane, men vil systematisere grunnlag for konklusjon. Eg har valt å bruke dei viktigaste hovudkategoriane som er lagt til grunn for analyse av empiri.

Bruk av konsulent er styrt av behov Instrumentell teori		Bruk av konsulent er styrt av <i>mote</i> Nyinstitusjonell teori og myteteori	
Kategori	Tal på informantar	Kategori	Tal på informantar
Økonomiske utfordringar	9	Kunne bruka egne tilsette	5
Kompetansebehov	3	Resultat som forventa	4
Organisasjonsgjennomgang	5	Påverknad frå privat sektor	1
Mangel på ressursar	5	Konsulenten som støtte	9
Konsulenten dekt behovet	7		

Tabell nr. 8. Tal på informantar fordelt på kategoriar/ hovudfunn.

Som det går fram av tabell nr. 8, så er det både i moteperspektivet og i behovsperspektivet *ein* kategori som femnar om alle informantane. Dette er kategoriane *økonomiske utfordringar* og *konsulenten som støtte*. Som eit døme på bruk av informasjon i tabellen, vurderer eg desse to kategoriane som representative for empirien og det teoretiske grunnlagt for drøftinga.

Økonomiske utfordringar er ein faktor som speglar det instrumentelle perspektivet.

Kommunen veit kva problemet er, og kva som er målet, og må ha eit virkemiddel for å koma dit. Eit godt døme på ei mål-middel tenking.

På same måten er *konsulenten som støtte* ein kategori relatert til mote, som klart uttrykker haldningar og verdiar som har grodd fram over tid, og som representerer både myteperspektivet og det nyinstitusjonelle perspektivet. Konsulenten er den som begeistrar, vekker merksemd og gjev status og legitimitet.

Ein av informantane uttrykte det slik:

«Eg føler at dei kjem inn med kraft, og blir trudd på»

Som ei kort oppsummering av analyse og drøfting tilseier mine funn at både *behov* og *mote* er reelle årsaker til bruk av konsulent i kommunale helse –og omsorgstenester. I det siste kapitelet vil eg sei meir om hovudfunn og om implikasjonar av dei funn eg har gjort.

5. Konklusjon og vegen vidare

5.1. Hovudfunn

Bruk av konsulentar i kommunale helse og omsorgstenester, er det styrt av behov eller mote?

Empiri frå tre case-kommunar syner at det ikkje er eit enten eller, men snarare eit både og. Behov kjem til uttrykk gjennom tydeleg bestilling og klart definert årsak til konsulentbruk, medan mindre presise bestillingar er uttrykk for at mote har lege til grunn.

Fylgjande funn syner kva for årsaker som ligg til grunn for bruk av konsulent når dette er styrt av behov meir enn av mote

- behov for å redusere kommune sine driftskostnader
- behov for endring av organisasjon/ struktur
- mangel på tid til å gjennomføre analyse og endrings arbeid
- behov for kompetanse

Fylgjande funn syner kva for tilhøve som ligg til grunn ved bruk av konsulent når dette er styrt av mote meir enn av behov

- behov for ekstern støtte/ dra-hjelp
- legitimitet i omgivelsane
- påverknad frå privat sektor

Når dette er bakgrunnen for bruk av konsulent, gjev informantane uttrykk for at kommunen i lita grad vart tilført ny og nyttig kunnskap, og at styrking av eigne ressursar kunne vore eit godt alternativ til bruk av konsulent.

5.2. Implikasjonar av funn

Eg vil avslutningsvis sjå nærare på kva for implikasjonar mine hovudfunn kan ha overfor leiarar av kommunale helse og omsorgstenester og overfor forskingsfeltet.

Målsetjing med forskingsoppgåva var å medverke til å gje kommunane ein auka bevissthet når det gjeld bruk av konsulentar og kommunen si eiga rolle for å medverke til hensiktsmessig bruk av konsulenttenester. Etter som eg har arbeidd med problemstillinga har det dukka opp fleire interessante spørsmål som eg meiner at bør gje grunnlag for vidare forskning.

5.2.1. Praktiske implikasjonar

Leiar av kommunale helse og omsorgstenester er i ein unik situasjon når det gjeld å kunne vurdere behovet for konsulent og medverke til optimalt utbytte ved bruk av konsulent. Mitt råd til leiarar for kommunale helse og omsorgstenester vil for det fyrste vera å vurdere om det finns alternativ, og om det er føresetnader for, å kunne velje eit anna alternativ enn bruka av konsulent til å handtere dei utfordringar kommunen står overfor. Bruk av eigne tilsette vil kunne ha ein positiv innverknad på organisasjonen ved å gje tilsette kompetanseutvikling og tillit. Ein bør vera sikker på at det er rom for å gje tilsette kompetanse og gode nok rammevilkår før ein går for ei slik løysing. Grundig vurdering og involvering av tilsette vil vera med å bygge tillit til den avgjera som blir tatt.

For det andre vil eg, dersom avgjer om bruk av konsulent blir tatt, tilrå ei grundig innhenting av referansar både hjå kommunar som vert nytta som benchmarking og kommunar som står på konsulenten si referanseliste. Vidare vil mi tilråding vera grundig drøfting og bevisstgjerjing i forhold til tilpassing og implementering, med fokus på kva dette vil innebere både administrativt og fagleg. Sist, men ikkje minst, bør ein som leiar for kommunale helse og omsorgstenester syte for at politisk nivå er førebudd på kva ein ev. konsulentrapport kan innebere for kommunen og korleis ein politisk vil fylgje opp denne.

Offentleg sektor er i stadig endring, og leiarar av kommunale helse og omsorgstenester må ha ei bevisst haldning til dette. Det står igjen å sjå om auka bruk av interne løysingar framfor bruk av konsulent vil kunne opne opp for løysingar som gjev lokal endring og utvikling framfor tilpassing til omgivelsane.

5.2.2. Teoretiske implikasjonar

Spørsmål relatert til konsulentbransjen sin reelle påverknad på kommunal sektor er interessant ut i frå eit årsak – verknad perspektiv. Korleis er samanhengen mellom årsak til konsulentbruk (behov eller mote) og kommunen sin implementering av konsulenten si tilråding? Eller er det samheng mellom behov versus mote spørsmålet og kven som initierer bruk av konsulent, dvs. politisk eller administrativt/ fagleg nivå? Kva har skjedd med implementering og vidareføring av konsulenten sine tilrådingar til dømes i eit ti års perspektiv? Har kommunen greidd å absorbere tilrådingane og oppretthalde kvaliteten på tenestene og medarbeidartilfredshet over tid?

Til tross for at dette er interessante spørsmål, er det likevel *eit* spørsmål som ut i frå eit forvaltningsperspektiv utpeikar seg som særleg aktuelt for offentleg sektor, det er spørsmålet relatert til ressursbruk versus nytte. For å få eit rett bilde av dette, må forskning ha fokus både på både økonomi og kvalitet. Resultatet av ei slik forskning er kunnskap som leiarar for kommunale helse og omsorgstenester treng for å kunne ta dei beste beslutningane.

Når kommunane ikkje fylgjer konsulenten sine tilrådingar fullt ut, er dette ofte på grunn av frykt for at konsulenten sine tilrådingar reduserer kvaliteten på tenestene. Ein kommunalt tilsette med kommunal identitet «har skoen på å veit og kor den trykker». Mi oppmoding til forskingsfeltet er å setje fokus på dette. Kva skal til for at kommunane, med si unike erfaring, sjølve skal løyse dei oppgåvene innan kommunale helse –og omsorgstenester der det i dag vert nytta konsulent? Som ansvarleg for kommunen sine helse og omsorgstenester ser eg fram til å lese den forskingsrapporten.

5. Litteraturliste

Christensen T., Lægreid P., Roness P.G., Rørvik K.A. (2009) *Organisasjonsteori for offentlig sektor* Universitetsforlaget.

Berg M.E. (1991) *Ledelse – en utfordring* NKS-forlaget.

Ulla Eriksson-Zetterquist, Tomas Kalling, Aleksander Sthre og Kristin Voll (2014) *Organisasjonsteori* Cappelen Damm AS.

Berg O. (2005) *Fra politikk til økonomikk* Tidsskriftets skriftserie, Den norske lægeforening.

Jacobsen D.I. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplig metode* HøyskoleForlaget.

Hjelm M., Lindgren S. (2011) *Introduksjon til samfunnsvitenskaplig analyse* Gyldendal Akademiske.

Jacobsen D. I., Thorsvik J. ((213) *Hvordan organisasjoner fungerer* Fagbokforlaget.

Baldersheim H., Rose L.E. (2005) *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering* Fagbokforlaget.

Fafo-rapport 2010:10 ISBN 987-82-723-1 Moen S.E. *Konsulentbruk og midlertidig ansettelse i staten.*

Baldersheim H. (1993) *Kommunal organisering: Motar sel, men ressursar avgjer.* Tano.

Rørvik K. A. (1991) *Frå teori til teknikk.* Tano.

Rørvik K. A. (1992) *Den «syke» stat. Myter og moter i omstillingsarbeid.* Universitetsforlaget.

Internett:

Konsulentkjøp og –bruk i statlige virksomheter. Web-side:

www.snf.no/Files/Filer/Publications/Rapport/01/R29_01/R29_01.pdf Dato 14.03.16.

Konsulentbransjen – en føresetnad for et kunnskapsbasert Norge. Abelia Næringslivets Hus. Brosjyre utgitt 2012. Web-side:

http://abelia.nsp01cp.nhosp.no/getfile.php/Bilder/Nyheter/Abelia_konsulentrapport_web.pdf
Dato 02.04.16.

Ukeavisen Ledelse/ Dagens perspektiv. Konsulentselskap på jobb jakt i det offentlige.

Forfatter: Sveinung Engeland. Web-side: <http://www.dagensperspektiv.no/konsulentselskap-p%C3%A5-jobbjakt-i-det-offentlige> Publisert 31.01.2010-23.00. Dato 11.03.16.

Statens vegvesen. En hyllest til konsulenten av vegdirektør Terje Moe Gustavsen. Web-side:

<http://vegnett.no/2016/02/en-hyllest-til-konsulenten/> 10. februar 2016. Dato 11.03.16

Klassekampen. Ny rekord i konsulentkjøp. Web-side:

<http://www.klassekampen.no/article/20131206/ARTICLE/13120998> Forfatter Simen Tallaksen. Publisert 06.12.13. Dato 14.03.16.

KS Konsulent. Web-side: <http://www.kskonsulent.no/> Dato 14.03.16.

Osloby. Oslo kommune bruker 1,5 milliarder i året på konsulenter. Forfatter: Stein Erik

Kirkebøen. Web-side: http://www.osloby.no/Oslo-kommune-bruker-1_5-milliarder-i-aret-pa-konsulenter-8226516.html Publisert/ sist oppdatert 01.11.16. Dato 12.03.16.

Difis fagsider om offentlige anskaffelse. Web-side: <http://www.anskaffelser.no/hva-skal-du-kjope/konsulenttjenester/kvalifikasjonskrav-og-tildelingskriterier>

Sist oppdatert 4. mars 2016.
Dato 11.03.16.

Lov om offentlige anskaffinger. Web-side:

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-16-69> Sist endra 01.01.14. Dato 11.03.16.

Innlandet Revisjon IKS. Rapport 2012. Web-side:

<http://www.kontrollinnlandet.no/Handlers/fh.ashx?MIId=2227&FilId=2679> Dato 12.03.16.

Riksrevisjonen. *Riksrevisjonens undersøkelse av kjøp og bruk av konsulenttenester i staten.*

Rapport 2004. Web-side:

https://www.riksrevisjonen.no/SiteCollectionDocuments/Dokumentbasen/Dokument3/2003-2004/Dok_3_8_2003_2004.pdf Dato 12.03.16.

Konsulentguiden. Web-side: <http://konsulentguiden.no/index.cfm?id=147080> Dato 12.03.16.

Deloitte. Web-side: http://www2.deloitte.com/no/no/industries/public-sector.html?icid=top_public-sector 2016. Dato 11.03.16.

Utviklingspartner. Web-side: <http://www.upk.no/index.php> 2016. Dato 11.03.16.

Agenda Kaupang. Web-side: <http://agendakaupang.no/kommune/> Dato 12.03.16.

Makt- og demokratiutredningens rapportserie, ISSN 1501-3065. Rapport 76, august 2003, ISBN 82-92028-84-6. Tom Johnstad, Jan Erling Klausen og Jan Mønnesland. Det samfunnsvitenskapelige fakultet ved universitetet i Oslo Web-side:

http://www.sv.uio.no/mutr/publikasjoner/rapporter/rapp2003/rapport76/index-4_1.html

Publisert 25.11.2010. Dato 31.03.16.

www.etikkom.no De forskningsetiske komiteene. Tekst: De nasjonale forskningsetiske komiteene. Sist oppdatert 15. januar 2010

6. Vedlegg

Vedlegg nr 1 Informasjonsskriv/ brev til informantane

Kari Gro Espeland
Kivledalsvegen 87
3840 Seljord

Til kommunalsjef i ----- kommune.

Eg er nå i gang med å skrive masteroppgåve i studiet Leing i offentlig sektor. Studiet blir gjennomført ved Universitetet i Agder, og har som målsetjing å utvikle praktisk kunnskap og innsikt ut i frå ei forskingsbasert kunnskapsplattform. Eg har helseleing som spesialisering, og har valt fylgjande problemstillinga som forskningsspørsmål i masteroppgåva mi *Bruk av konsulenttenester i kommunale helse –og omsorgstenester, - er det styrt av behov eller mote?* For å belyse dette spørsmålet har eg blitt anbefalt å gjennomføre intervju med 3 kommunar, som har nytta konsulentfirma. I kvar kommune ynskjer eg å gjennomføre intervju med kommunalsjef for helse –og omsorg, samt 2 avdelingsleiarar/ einingsleiarar som har vore involver/ aktivt med i endringsarbeidet. Kvar intervju er stipulert til å vare ca. 30 min., og vil bli tatt opp «på band». Det vil ikkje gå fram av oppgåva kva for kommunar som har vore informantar.

I intervjuet vil det vil bli stilt spørsmåla for å bekrefte eller avkrefte fylgjande hypotesar:

- Kommunane har stor tillit til konsulentbransjen
- Kommunane er lite kritiske i si rolle som bestillerar
- Kommunane nyttar i liten grad eigen translasjonskompetanse
- Konsulentbransjen tek i liten grad omsyn til lokale rammevilkår
- Konsulentbransjen påverkar organisasjonsendring innan kommunale helse- og omsorgstenester

Håpar at de finn dette interessant, og har mogelegheit til å bruke til på dette.
På førehand takk!

Venleg helsing
Kari Gro Espeland.

Vedlegg nr 2 Intervjuguide

Problemstilling/ forskningsspørsmål

Bruk av konsulentar i kommunale helse –og omsorgstenester, er det styrt av behov eller mote?

Hypotesar som grunnlag for intervjuguide:

- Kommunane har stor tillit til konsulentbransjen
- Kommunane er lite kritiske i si rolle som bestillerar
- Kommunane nyttar i liten grad eigen translasjonskompetanse
- Konsulentbransjen tek i liten grad omsyn til lokale rammevilkår
- Konsulentbransjen påverkar organisasjonsendring innan kommunale helse- og omsorgstenester

Spørsmål og teori relatert til hypotesane:

1. Kommunane har stor tillit til konsulentbransjen
 - Kva var bakgrunnen for at kommunen bestemte seg for å nytte konsulentfirma?
 - Kva vart lagt vekt på i drøftinga når det vart bestemt å nytte konsulentfirma?
 - Vart det henta inn referansar frå andre kommunar som hadde nytta konsulentfirma?
2. Kommunane er lite kritiske i si rolle som bestillerar
 - Korleis vart det jobba med grunnlaget for anbodet?
 - Kva for krav vart det stilt i samband med innhenting av anbod?
 - Bidrog kommunen til justering/ tilpassing av tilbodet frå konsulentfirma?
3. Kommunane nyttar i liten grad eigen translasjonskompetanse
 - Vart tilrådinga frå konsulentfirma justert og tilpassa kommunen?
 - Korleis vart det jobba med gjennomføring av tilrådinga frå konsulentfirma?
 - Korleis påverka involvering og prosess resultatet?
4. Konsulentbransjen tek i liten grad omsyn til lokale rammevilkår
 - Tok konsulenten omsyn til lokale tilhøve? (Kompetanse, ressursar mm.)
 - Dersom konsulentfirma nytta benchmarking, vart samanliknbare kommunar kontakta?
5. Konsulentbransjen påverkar organisasjonsendring innan kommunale helse- og omsorgstenester
 - Har bruk av konsulent tilført kommunen ny og nyttig kunnskap?
 - Ville kommunen kunne oppnådd same resultat utan bruk av konsulent?
 - Kva for nytteverdi har kommunen hatt av å bruke konsulentfirma?

